

Finanstilsynet – utenfor og innenfor

En studie av Finanstilsynets arbeid med EU-regelverk

Helene Isaksen



Masteroppgave i Statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2012

Finanstilsynet – utenfor og innenfor

En studie av Finanstilsynets arbeid med EU-regelverk

© Helene Isaksen

2012

Finanstilsynet – utenfor og innenfor

Helene Isaksen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

EØS-avtalen knytter Norge til EUs indre marked og gjør landet til en del av de fire frihetene, fri flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. Samtidig har Norge blitt knyttet opp til EUs lover og regler. Tema for denne oppgaven er hvordan nasjonale tilsyn og direktorater deltar i utviklingen og implementeringen av EUs regelverk. Finanstilsynet benyttes som case for å undersøke et nytt tilsyn i denne sammenhengen. Årsaken til at dette ble tema for oppgaven er at tidligere studier har vist at tilslutningen til EØS-avtalen har medført at norske direktorater og tilsyn blir berørt av denne i betydelig grad i sitt daglige arbeid. I tillegg har slike studier vist at det har foregått endringer i både den europeiske administrasjonen og nasjonale administrasjoner. Dette har medført en sammenkobling av aktører på det europeiske nivået med det nasjonale og subnasjonale nivået. Fra å ha en klar indirekte form for administrasjon, der EU har benyttet nasjonale forvaltningsorganer i iverksettingen av regelverk, har det utviklet seg en form for mer direkte og hybrid form for iverksetting.

Deltakelse i ulike fora i EU, og kontakt med i horisontale nettverk med søsterdirektorater, kan medføre at ansatte i tilsyn og direktorater opptrer i ulike roller når de deltar i de ulike foraene. Videre kan dette bidra til at de dermed opptrer med flere ”hatter” ved at de tjener den nasjonale forvaltningen og samtidig den europeiske administrasjonen. Deltakelse i ulike fora kan samtidig skape kryssende forventninger til nasjonale embetsmenn, noe som kan skape spenninger i forholdet til både nasjonale myndigheter og europeiske institusjoner.

De empiriske funnene i oppgaven viser at ansatte i Finanstilsynet i stor grad deltar i komiteer på EU-nivået, og i tillegg har tilsynet utstrakt kontakt med søsterdirektorater, spesielt når EU-regelverket skal tolkes og anvendes. Samtidig viser funnene at ansatte i Finanstilsynet i stor grad opplever tilhørighet til rollen som fagekspert og tilsynsansatt. Tilsynsrollen åpner imidlertid for at man kan være en del av to administrasjoner samtidig. De empiriske funnene er deretter analysert og fortolket gjennom det intergovernmentale perspektivet, flernivåperspektivet og historisk institusjonalisme. Intergovernmentalisme kan forklare hvordan Finanstilsynets forhold til nasjonale myndigheter og europeiske institusjoner påvirkes av en indirekte administrasjon. Flernivåperspektivet kan bidra til å forklare hvordan de samme forholdene blir påvirket gjennom tilsynets deltakelse i en integrert administrasjon. Historiske institusjonalisme benyttes som et støtteperspektiv for å kunne fortolke eventuelle endringer, eller mangel på slike.

Forord

Denne masteroppgaven har blitt til i løpet av høsten 2011 og våren 2012. Det har vært en omfattende prosess, men samtidig spennende og lærerik, og det er mange som har bidratt til dette. Først vil jeg rette en stor takk til min veileder, professor Morten Egeberg, for konstruktive og nyttige innspill, og samtidig oppmuntrende kommentarer gjennom hele prosessen. Videre vil jeg takke alle informantene for at de har vært imøtekommende og behjelpelige. Uten deres hjelp hadde det ikke oppgaven blitt slik den ser ut i dag.

Videre vil jeg takke Kristin og min mor, Hanne, for at dere tok dere tid til å lese igjennom store deler av oppgaven og komme med nødvendige språklige korrigeringer. En takk går også til Katrine for lån av båndopptaker. Dette gjorde innsamlingen av data betydelig enklere.

I tillegg vil jeg takke alle medstudenter for et godt arbeidsmiljø, nyttige innspill og ideer, og ikke minst gode kaffepauser. Det har gjort arbeidet med oppgaven mye enklere.

Familie og venner fortjener også en stor takk for at dere har vært oppmuntrende og støttende gjennom hele perioden.

Til slutt vil jeg rette en stor takk til min kjære Espen som har holdt ut med meg gjennom hele prosessen. Du har fungert som en personlig chef og samtidig måttet takle alle oppturer og nedturer. Takk for at du har bevart troen og støttet meg i hele perioden. Uten deg er det ikke sikkert denne oppgaven hadde blitt fullført i tide.

Blindern, 16. mai 2012.

Helene Isaksen

Antall ord: 25 682.

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	Innledning	1
1.2	Bakgrunn.....	2
1.3	Problemstilling og avgrensing	3
1.4	Endringer i implementering – fra indirekte til integrert?	3
1.5	Opprettelsen av nye tilsynsmyndigheter i EU	4
1.6	Materiale	6
1.7	Valg av case	6
1.8	Disposisjon for oppgaven	7
2	Teori.....	9
2.1	Teoretisk rammeverk.....	9
2.2	Intergovernmentalisme	9
2.2.1	Forventninger til funn.....	10
2.3	Flernivåperspektivet	11
2.3.1	Kommisjonen som utøvende myndighet – økt autonomi.....	12
2.3.2	Fragmentering av forvaltningen.....	13
2.3.3	Forventninger til funn.....	15
2.4	Historisk institusjonalisme.....	16
2.4.1	Forventninger til funn.....	17
2.5	Forskningsdesign og metode.....	18
2.5.1	Forskningsdesign.....	18
2.5.2	Data og kildemateriale.....	18
2.5.3	Empiriske utfordringer knyttet til reliabilitet og validitet	21
3	Case: Finanstilsynet	23
3.1	Innledning	23
3.2	Finanstilsynet	23
3.3	Generelle utviklingstrekk nasjonalt og internasjonalt 1993-2012	26
3.4	Reguleringen av finansmarkedene i Norge før EØS-avtalen.....	27
3.4.1	Reguleringen av finansinstitusjonene.....	27
3.4.2	Reguleringen av verdipapirmarkedet	29
3.5	Reguleringen av finansmarkedene i EØS-avtalen.....	29

3.6	Utviklingen av tilsynets deltakelse på EØS-området	31
3.6.1	Reformeringen av regelverksprosessen i EU	32
3.6.2	Ny arbeidsdeling mellom tilsynet og departementet	32
3.7	Tilsynets arbeid med utforming av nytt regelverk i EU	34
3.7.1	Deltakelse i EBA, ESMA og EIOPA	34
3.7.2	Kontakt med Kommisjonen	37
3.7.3	Det nordiske samarbeidet	38
3.7.4	Rolleoppfatning/tilhørighet	38
3.8	Tilsynet arbeid med regleverk – implementeringsfasen og anvendelsesfasen	40
3.8.1	Arbeidsdelingen mellom tilsynet og departementet	40
3.8.2	Tilsynets rom for skjønn	41
3.8.3	Samarbeid og konflikt mellom tilsynet og departementet	42
3.8.4	Kontakt med søsterdirektorater	44
3.8.5	Rolleoppfatning og tilhørighet	44
3.9	Oppsummering av kapittel	45
4.	Analyse og teoretisk fortolkning av empiriske funn	47
4.1	Det intergovernmentale perspektivet	47
4.2	Flernivåperspektivet	50
4.2.1	Betydningen av fragmentering av forvaltningen	50
4.3	Historisk institusjonalisme	56
4.4	Oppsummering	58
5	Konklusjon	61
5.1	Fremblikk	64
	Litteraturliste	67
	Vedlegg	73
	Figur 3.1: Organisasjonskart Finanstilsynet.	25

Liste over forkortelser

Basel-komiteen – Komité innen Bank of International Settlements (BiS). Samarbeidsorgan for sentralbanker og nasjonale tilsynsmyndigheter.

Basel II – Regelverk om kapital og likviditetsstandarder for banker, finansieringsselskaper og verdipapirforetak.

BoS – Board of Supervisors.

CEBS – Committee of European Banking Supervisors.

CEIOPS – Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors.

CESR – Committee of European Securities Regulators.

CRD – Capital Requirements Directive.

CRD IV – Capital Requirements Directive, versjon IV.

EBA – European Banking Authority.

EBC – European Banking Committee.

ECJ – European Court of Justice, EU-domstolen.

EFCC – European Financial Conglomerates Committee.

EFTA – European Free Trade Association.

EP – Europaparlamentet.

EIOPA – European Insurance and Occupational Pensions Authority.

EIOPC – European Insurance and Occupational Pensions Committee.

ESC – European Securities Committee.

ESMA – European Securities and Markets Authority.

EU – Den Europeiske Union.

EØS – Det europeiske økonomiske samarbeidsområde.

FIN – Finansdepartementet.

FSAP – Financial Services Action Plan.

MiFID – Markets in Financial Instruments Directive.

NPM – New Public Management.

Kommisjonen – Europakommisjonen.

Rådet – Unionsrådet/Ministerrådet.

Solvens II – Samling av forsikringsdirektiver.

UD – Utenriksdepartementet.

1 Introduksjon

1.1 Innledning

EØS-avtalen knytter Norge til EUs indre marked og gjør landet til en del av de fire frihetene, fri flyt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. Samtidig har Norge blitt knyttet opp til EUs lover og regler. Tema for denne oppgaven er norske direktorater og tilsyns deltakelse i arbeidet med EU-regelverk. EØS-avtalen har bidratt til at deler av den norske forvaltningen deltar i arbeidet med utviklingen og implementering av EUs regelverk, og norsk sentraladministrasjon er i betydelig grad berørt av EU i sitt daglige arbeid (Egeberg og Trondal 2011:7). Studier har vist at det har foregått endringer i både europeisk administrasjon og nasjonale administrasjoner (Egeberg 2008). Dette har medført en sammenkobling av aktører på det europeiske nivået med det nasjonale og subnasjonale nivået. Fra å ha en klar indirekte form for administrasjon, der EU har benyttet nasjonale forvaltningsorganer i iverksettingen av regelverk, har det utviklet seg en form for mer direkte og hybrid form for iverksetting (Egeberg og Trondal 2011:5). Nasjonale forvaltningsorganer deltar også i større grad enn tidligere i komiteer og arbeidsgrupper på EU-nivået. En har i tillegg sett en større tendens til at nasjonale tilsyn og direktorater samarbeider på tvers av landegrenser med søsterdirektorater i andre medlemsland når regelverk skal forstås og iverksettes. Dette har blitt karakterisert som en transformasjon fra en tradisjonell organisering av politiske prosesser til en form for både indirekte, direkte og integrert administrasjon og samtidig en form for nettverksadministrasjon. Denne dekoblingen og rekoblingen mellom europeiske, nasjonale og subnasjonale aktører vil stå sentralt i denne oppgaven.

Studien vil ta for seg det norske Finanstilsynets arbeid med EU-regelverk. Jeg ønsker å finne ut om endringer i EU har hatt innvirkning på Finanstilsynets arbeid og virkemåte. Studien vil ligge innenfor et allerede eksisterende forskningsfelt på direktorater og tilsyns deltakelse i utarbeidelsen og iverksettingen av EU-regelverk. Finanstilsynet er et nasjonalt regulatorisk organ som enda ikke er kartlagt og det vil i seg selv være interessant å kartlegge et nytt nasjonalt forvaltningsorgan i denne sammenhengen. Da finanskrisen inntraff i 2008, så man hvor skjørt det økonomiske systemet kan være. Samtidig viste den hvor viktig det er å ha stabile markeder og institusjoner som kan ivareta og bidra til å skape finansiell stabilitet. Et EU som nå er i økonomisk krise, hvor mange land sliter hardt økonomisk, har bidratt til at

regelverk som gjelder det økonomiske samarbeidet til stadighet er under utvikling og endring. Dette har gjort at Finanstilsynets arbeid med regelverk fra EU har økt i betydelig grad, både når det gjelder iverksetting og utvikling av nytt regelverk.

1.2 Bakgrunn

Bakgrunnen for denne studien ligger i annen forskning innenfor tema. Det er gjennomført en rekke studier av norske direktorater og tilsyns deltakelse i EU-systemet. Områder som er dekket er blant annet konkurransepolitikk (Støle 2006), legemiddelområdet (Vestlund 2009), miljøområdet (Martens 2006), matsikkerhet (Ugland og Veggeland 2006) samt flere andre. Det som er felles for disse studiene er at de har funnet trekk av flernivåforvaltning ved at tilsyn og direktorater forholder seg til flere nivåer på en og samme tid når de arbeider med regelverk som har sin opprinnelse i EU. De forholder seg til eget departement på den ene siden, samtidig som de også forholder seg til Europakommisjonen (Kommisjonen), søsterdirektorater, altså direktorater og tilsyn i andre EU-land, og EU-byråene. Disse studiene har også vist at moderdepartementene er informert om tilsynsansattes deltakelse i komiteer og nettverk, men at departementene i liten grad styrer denne aktiviteten. Tilsynsansatte har i stor grad sin identitet som representant for eget tilsyn og direktorat når de deltar i arbeid med EU-regelverk, men samtidig har også flere uttrykt at de får en lojalitet overfor EU-systemet (Egeberg og Trondal 2011:13). Dette har igjen ledet til en antakelse om ”flerhattedhet”. Med dette menes at tilsynsansatte gjennom å diskutere regelverk med Kommisjonen, EU-byråer og søsterdirektorater og ikke kun eget departement, ser ut til å være en del av to administrasjoner, både en nasjonal og en europeisk administrasjon (Egeberg og Trondal 2011:5-6). Årsaker til at dette har vært mulig henger sammen med institusjonelle forutsetninger på både nasjonalt nivå og EU-nivå. Samtidig er det fortsatt en antakelse om at EUs samarbeid er av en mer intergovernmental art, ved at samarbeidet forgår mellom nasjonalstatene og således at underliggende nivåer i nasjonalstatene ikke berøres i særlig grad av det som foregår på EU-nivå. Et slikt mønster ville eventuelt bryte med den vanlige oppfatningen om at medlemsstatene har en form for administrativ suverenitet i iverksettingen av regelverk som kommer fra EU.

1.3 Problemstilling og avgrensing

Ettersom jeg vil studere Finanstilsynets beslutningsatferd når det arbeider med EU-regelverk vil det være naturlig å undersøke tilsynets forhold til det nasjonale nivået, da forstått som Finansdepartementet. Samtidig vil jeg belyse forholdet til EU-nivået, herunder både Kommisjonen og andre EU-institusjoner som arbeider innenfor finansområdet, samt søsterdirektorater i EU-land. Jeg ønsker å undersøke hvordan tilsynet arbeider med iverksetting og utvikling av regelverk og hvilke instanser som anses som viktige i dette arbeidet. Samtidig vil jeg undersøke om arbeidet med EU-regelverk kan sies å skape konflikter og spenninger mellom tilsynet og departementet. I tillegg vil jeg se på om deltakelse i EU-fora påvirker tilsynsansattes identiteter og rolleoppfatninger. Dette leder frem til problemstillingen:

Hva kjennetegner Finanstilsynets forhold til nasjonale myndigheter og europeiske institusjoner i arbeidet med iverksetting av regelverk som har sin opprinnelse i EU, samt i arbeidet med utvikling av nytt EU-regelverk? Er det fortsatt det tradisjonelle hierarkiske mønsteret i den nasjonale styringskjeden som er gjeldende, eller er dette under press som en konsekvens av EØS?

Oppgaven vil ta for seg perioden fra 1993 og frem til i intervjuene fant sted, men hovedvekten vil ligge på de siste årene da dette vil være av større interesse fordi det har foregått mer på dette feltet etter at Finanskrisen brøt ut i 2008. Økonomisk samarbeid har i Europa har vært svært viktig helt siden EU var et kull- og stålsamarbeid. Opprettelsen av det indre marked førte med seg blant annet opprettelsen av EUs egen sentralbank og skapte en enda tettere tilknytning mellom landene. Finanstilsynet deltar i flere ulike arbeidsgrupper og komiteer, men det som vil bli undersøkt her er deltakelse under de nye tilsynsmyndighetene EBA, ESMA og EIOPA.

1.4 Endringer i implementering – fra indirekte til integrert?

I likhet med vanlige intergovernmentale organisasjoner, bygger også EU på en modell for implementering som er av en indirekte karakter. Kommisjonen utarbeider regler som vedtas av Rådet og Parlamentet, og nasjonale myndigheter innfører deretter regelverket i nasjonal lovgivning (Egeberg og Trondal 2009:780). Indirekte implementering bidrar til å forme et

spesielt mønster for utøvende myndighet. Nasjonale myndigheter får en administrativ suverenitet ved at de kan sette sitt eget preg på lovgivningsprosessen gjennom å benytte nasjonale tradisjoner og nasjonal politikk når regelverk fra EU skal inn i nasjonalt lovverk. Dette gjør at EUs regelverk kan bli ulikt implementert på tvers av medlemslandene. Likevel ser det ut til at det også er mulig med en mer direkte implementering ved at institusjoner på EU-nivå har ansvaret for å implementere regelverk på nasjonalt nivå. Dette har blant annet skjedd på konkurranseområdet, eller ved at EU direkte kontrollerer byråer på nasjonalt plan. Dette vil kunne skape en mer uniform implementering på tvers av medlemslandene. EU har imidlertid ingen egne byråer på nasjonalt plan. Likevel har studier vist at EU-kommisjonen har hatt en tendens til å benytte nasjonale tilsyn og direktorater som "sine egne" ved at disse både deltar i utformingen av nytt regelverk, og implementering av vedtatt regelverk (Egeberg 2006a). På den måten binder Kommisjonen sammen lavere nivåer i medlemsstatenes forvaltning til sitt eget nivå, uten å knytte dette til regjeringsnivå eller departementsnivå. Dette kan bidra til at nasjonale tilsyn og direktorater opptrer som en del av en nasjonal administrasjon og en europeisk administrasjon samtidig (Egeberg og Trondal 2009:781). Det er samtidig fremmet som en mulighet, at EUs lovgivningsprosess foregår gjennom kontakt i horisontale nettverk. Med dette menes at nasjonale tilsyn og direktorater i større grad samarbeider med søsterdirektorater i andre EU-land. Denne nettverksvirksomheten er en form for informasjonsutveksling og dialog mellom direktorater og tilsyn i ulike land, noe som kan lede til likere implementering på tvers av landene (Egeberg og Trondal 2009:782). Imidlertid er det pekt på at EUs lovgivningsprosess er en blanding av både indirekte, direkte og nettverksadministrasjon. Implementeringen av EUs regelverk kan derfor betegnes som en mer sammensatt og integrert form for administrasjon hvor flere ulike dimensjoner for implementering benyttes samtidig. Dette kan bidra til at tilsyn og direktorater endrer sin atferd og således kommer i press mellom nasjonale departementer og EUs institusjoner.

1.5 Opprettelsen av nye tilsynsmyndigheter i EU

1. januar 2011 ble det opprettet tre nye europeiske tilsynsmyndigheter for finansmarkedet som utgjør den nye tilsynsstrukturen i EU. Disse er European Banking Authority, EBA, som har hovedansvar innen bank og finans, European Securities and Markets Authority, ESMA, som angår verdipapirer og markedstilsyn og European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA, som har ansvaret for tilsyn med forsikring og tjenestepensjon. Disse skal

bidra til et stabilt og effektivt finanssystem og sikre velfungerende finansmarkeder, samt skape tillitt til systemet hos forbrukerne (Finanstilsynet 2011a). De nye tilsynsmyndighetene ble opprettet som en konsekvens av finanskrisen i 2008. EU så et behov for å styrke tilsynet med finansmarkedene ettersom blant annet flere europeiske banker gikk konkurs på grunn av krisen. Samtidig så man også at regelverk var implementert på veldig forskjellige måter i de ulike medlemslandene. De nye tilsynsmyndighetene erstatter komiteer under Kommisjonen som arbeidet med de samme områdene, men de nye tilsynsmyndighetene er ilagt større autonomi enn de gamle komiteene.

Et fellestrekk for de nye tilsynsmyndighetene er at det kun er nasjonale tilsynsmyndigheter som har møterett og ikke representanter fra nasjonale myndigheter på høyere nivåer fra eksempelvis departements- eller regjeringnivå. EBA, ESMA og EIOPA ledes av hvert sitt Board of Supervisors (BoS), altså et styre. Styrene består av direktører for de nasjonale tilsynene i EU-landene. Finanstilsynets direktør deltar som observatør i møtene. Han har talerett og kan delta i diskusjoner. Ettersom Norge ikke er medlem av EU har han ikke stemmerett, men får likevel være tilstede ved avstemninger. Ofte har også tilsynssjefen med seg en annen fra staben når han møter i BoS. I møtene i EBA er det med en person fra Norges Bank, ettersom det anses som mest hensiktsmessig. På styremøtene i ESMA deltar direktøren for markedstilsynsavdelingen og ikke direktøren for tilsynet. Det er styret i tilsynsmyndighetene som tar beslutninger om hvilke forslag til regelverk som skal sendes videre til Kommisjonen for deretter å bli sendt videre igjen til prosess i EU-systemet. Finanstilsynet deltar også i arbeidsgrupper under de nye tilsynsmyndighetene, og disse har bidratt til en betraktelig økning i tilsynets arbeid med EU-regelverk. Regelverket som opprettet EBA, ESMA og EIOPA er ikke inntatt som en del av EØS-avtalen, dette er under forhandling mellom EFTA og Kommisjonen. Finanstilsynet forholder seg imidlertid til disse institusjonene som om de skulle være en del av EØS-avtalen, og tar derfor hensyn til de anbefalingene og veiledningene som kommer fra disse i sitt eget tilsynsarbeid (Finanstilsynets årsmelding 2011:90). Forholdet til disse myndighetene og finanstilsynets deltakelse i komiteer og arbeidsgrupper under disse, er derfor faktorer som jeg vil undersøke i denne oppgaven.

1.6 Materiale

Som nevnt vil denne studien basere seg på tidligere forskning innen det samme tema. Samtidig er dataene i studien i hovedsak samlet inn gjennom intervjuer. Som et supplement til intervjuene vil det også bli benyttet skriftlige kilder. I hovedsak vil det bli benyttet dokumenter fra Finanstilsynet, slik som årsmeldinger og strategiplaner, men også andre offentlige dokumenter som tar for seg Norges forhold til EU, og den norske sentralforvaltningens utvikling.

1.7 Valg av case

Finanstilsynet er valgt som case av flere årsaker. For det første er det som nevnt ikke utført studier av Finanstilsynet i en europeisk kontekst, så vidt meg bekjent. Ettersom tilsyn og direktoraters deltakelse i EU-systemet er et voksende forskningsfelt, vil det være spennende og utforske et ”nytt” tilsyn i den sammenhengen. Finanstilsynets overordnede mål er å arbeide for finansiell stabilitet og velfungerende markeder, og således er deres område i stor grad berørt av det som skjer i EU. Det økonomiske samarbeidet i EU har vært og er svært tett, noe som man spesielt har sett etter at det er lagt frem diverse kriseplaner for å redde ulike land i eurosonen. Denne krisen har gjort det svært tydelig at det er et stort behov for å ha strengere og mer uniforme regler. Dette har ledet til at det er blitt satt i gang et omfattende arbeid i EU for å utvikle det eksisterende regelverket for å kunne skape stabile markeder og troverdige institusjoner. Opprettelsen av de nye tilsynsmyndighetene i EU er blant annet et resultat av dette. Den nye tilsynsstrukturen tilfører en ny dimensjon til finanssamarbeidet i EU ved at de nye tilsynsmyndighetene har fått større myndighet enn de tidligere komiteene i Kommisjonen som disse erstatter. Dette er en spennende utvikling i EU som også har innvirkning på Finanstilsynets arbeid, ettersom de nye tilsynsmyndighetene etter hvert har fått svært stor administrativ kapasitet. Videre har dette medført at Finanstilsynets arbeid i større grad er berørt av det som foregår på EU-nivå.

Et annet hensyn som har bidratt til å velge Finanstilsynet som case har vært debatten om innskuddsgarantidirektivet. Direktivet har etter hvert blitt mye omtalt ettersom EU har gått inn for en fullharmonisering på dette direktivet, noe som vil endre den norske innskuddsgarantiordningen betraktelig. Derfor er det interessant å undersøke Finanstilsynets arbeid med direktivet, og om arbeidet med dette skiller seg fra arbeidet med annet EU-

regelverk. Studier har vist at der man har fått såkalte politiserte direktiver har nasjonale departementer en tendens til å stramme grepet om prosessen. Det vil derfor være interessant å se om den samme tendensen foreligger også i dette tilfellet.

1.8 Disposisjon for oppgaven

Det neste kapittelet vil presentere teoriene som ligger til grunn for denne studien. Perspektivene som er valgt er intergovernmentalisme, flernivåperspektivet og historisk institusjonalisme. Under dette kapittelet vil det også presenteres forventninger til funn ut i fra perspektivene. Videre vil metodiske valg og avveininger presenteres. Her vil intervju som metode forklares, samt bruken av skriftlige kilder som et supplement til intervjuene. I tillegg vil den metodiske gjennomføringen presenteres slik at studien vil være etterprøvbar. Her vil det også bli presentert noen personlige refleksjoner rundt det metodiske arbeidet. Kapittel tre vil presentere det empiriske materiale. Det vil gis en kort innføring av Finanstilsynets oppbygging og virkemåte. Hovedvekten i dette kapittelet vil imidlertid ligge på tilsynets arbeid med EU-regelverk og hvilke fora tilsynsansatte deltar i denne sammenhengen. I kapittel fire vil de empiriske funnene analyseres gjennom de valgte teoriene. Kapittel fem vil presentere konklusjonen og gi et eventuelt fremblikk.

2 Teori

Dette kapittelet vil ta for seg det teoretiske rammeverket i oppgaven ved å presentere de ulike perspektivene som skal benyttes. I tillegg vil metodiske avveininger presenteres og diskuteres, og eventuelle avklaringer rundt operasjonaliseringen av variabler og problemstillingen vil forklares og tydeliggjøres.

2.1 Teoretisk rammeverk

Det teoretiske rammeverket som skal benyttes i denne oppgaven er intergovernmentalisme, flernivåperspektivet, og historisk institusjonalisme. Dette er tre perspektiver som alle legger vekt på organisering av institusjoner og organisasjoner, både innad og mellom slike, men de vektlegger forskjellige aspekter av dette. Hensikten med å benytte disse perspektivene er å kunne gi et bredere bilde og en større forståelse av Finanstilsynets beslutningsatferd i en europeisk kontekst. Av den grunn benyttes både det tradisjonelle intergovernmentale perspektivet, som i hovedsak legger vekt på at integrasjon foregår på et mellomstatlig plan, og flernivåperspektivet som vektlegger at europeisk integrasjon foregår på flere nivåer på tvers og innad i land. I dette perspektivet er således prosessen mer kompleks enn det intergovernmentalister vil hevde. På den måten vil det derfor kunne sies at teoriene er konkurrerende i og med at de vektlegger forskjellige aspekter for å forklare det samme fenomenet. Likevel er ikke hensikten å teste hvilke av teoriene som har størst belegg eller forklaringskraft. Teoriene benyttes derfor som komplementære for å forsøke å gi et større bilde av norske administrative enheters plass i den institusjonelle konteksten i EU. Historisk institusjonalisme vil supplere de to andre teoriene ved å gi en ramme for å tolke i hvilken grad det skjer en endring.

2.2 Intergovernmentalisme

Intergovernmentalisme er en av de tradisjonelle teoriene om europeisk integrasjon. Hovedfokuset i teorien ligger på statene, og at det er statene som driver integrasjonen fremover. Teorien bygger på klassiske teorier som realismen og nyrealismen og deres tankegang om mellomstatlige forhandlinger (Cini 2010:87). Intergovernmentalisme anser internasjonale organisasjoner som mellomstatlige fora hvor stater kan diskutere felles problemer og utfordringer, og fremforhandle avtaler. Grunnlaget for at slik samhandling kan

foregå, ligger ofte i internasjonale avtaler. Medlemskap er basert på frivillighet. Et sentralt moment i intergovernmentalismen er tanken om statenes suverenitet. Ettersom intergovernmentalisme er en statssentrert teori, argumenteres det for at statene ikke mister noe av sin suverenitet gjennom det europeiske samarbeidet. Det er ingen overføring av suverenitet til et overnasjonalt nivå, men det er i stedet snakk om en ”deling av suvereniteter” (Cini 2010: 89). Det er statene som driver den europeiske integrasjonen fremover, og dermed disse som har kontroll over prosessen. Imidlertid vil intergovernmentalister godta tanken om delegert suverenitet, ved at noen oppgaver overføres til de europeiske institusjonene for å øke effektiviteten på samarbeidet (Puchala 1999:319). Av den grunn ilegger intergovernmentalister de såkalte overnasjonale institusjonene, Kommisjonen, Parlamentet (EP) og Domstolen (ECJ) liten betydning, ettersom den delegerte myndigheten fra nasjonalstatene til enhver tid kan trekkes tilbake (Cini 2010:89-90). De såkalte overnasjonale institusjonene anses som et verktøy for statene, ved at de tilrettelegger for at statenes interesser og mål ivaretas (Hooghe og Marks 2001:2). Rådet er derfor den institusjonen som ilegges størst betydning. Det er organisert etter territorielle prinsipper, og forhandlinger foregår ved at statene har dannet seg preferanser på nasjonalt nivå, og deretter utveksler erfaringer og forhandler i tråd med disse preferansene og interessene på det europeiske nivået. Statene anses som enhetlig rasjonelle aktører og konflikter og skillelinjer på det europeiske nivået vil legge seg langs de nasjonale/territorielle konfliktlinjene (Egeberg 2004:200). Selv om statene anses som enhetlige aktører, betyr dette imidlertid ikke at en hver detalj i politikktutformingen er bestemt på regjeringsnivå. Intergovernmentalismen anerkjenner at stater oppretter tilsyn, direktorater eller andre instanser som kan utforme forslag eller implementere lover og regler, men disse anses ikke som autonome aktører. Det overordnede ansvaret for statenes politikk er kontrollert på regjeringsnivå (Hooghe og Marks 2001: 2). Der nasjonale embetsmenn deltar på den europeiske arenaen vil deres lojalitet ligge hos den nasjonale regjeringen (Egeberg 1999:457). Dette viser altså et bilde på staten som hierarkisk organisert, hvor man på EU-nivå kun kjenner til det øverste politiske nivået hos nasjonalstaten.

2.2.1 Forventninger til funn

Som nevnt er det de nasjonale regjeringene som til en hver tid styrer forhandlingen på EU-nivået. Av den grunn vil man kunne forvente at der Finanstilsynet deltar i forhandlinger i komiteer eller andre fora i EU, vil denne deltakelsen være styrt fra Finansdepartementets side.

Utsendinger fra Finanstilsynet vil opptre som norske aktører og fremme norske interesser som er avklart med departementet i forkant av slike møter. Der hvor tilsynsansatte deltar sammen med departementet vil det være naturlig å tro at de deltar i kraft av sin ekspertise på det enkelte området som skal opp til diskusjon, uten noen form for egen mening, men derimot som en hjelper for å fremme norske interesser best mulig. Tilsynet selv vil derfor ha lite rom for egen innflytelse i slike fora. Samhandlingen mellom Finanstilsynet og Finansdepartementet vil en derfor kunne forvente at er strømlinjeformet. Med dette menes at kontakten foregår på en tradisjonell måte gjennom den norske styringskjeden, ved at tilsyn forholder seg til sitt moderdepartement, og at det er departementet som igjen forholder seg til det europeiske nivået. Det vil altså ikke skilles mellom ulike nivåer, eller aktører fra ett og samme land. Uavhengig av hvilket ”lag” de kommer fra i den norske forvaltningen vil de uansett bli ansett for å være en norsk aktør.

Ved implementering av EU-regelverket kan det forventes at departementet vil legge føringer på tilsynet om hva slags skjønnsbruk som skal benyttes, og hvordan regelverket skal innføres med en eventuell norsk tilpasning dersom det er mulig. Prosessen vil således være styrt ovenfra fra departementet. Finanstilsynet vil forholde seg til departementets signaler og føringer, og eventuelle signaler som måtte komme fra EU-institusjonene vil bli kanalisert gjennom departementet. Av den grunn påvirkes ikke tilsynsansattes identiteter og interesser av institusjonene i EU. Lojaliteten og tilhørigheten til de ansatte i tilsynet forventes derfor å ligge hos egen organisasjon og egen forvaltning ved implementeringen. Der de ansatte i Finanstilsynet har kontakt med EU-nivået vil tilhørigheten ligge hos den nasjonale regjeringen, det samme vil skje der de har kontakt med tilsynsansatte fra andre land. Således vil en derfor forvente at Finanstilsynets atferd ikke påvirkes vesentlig av verken institusjoner i EU, eller ved samhandling med andre tilsyn og direktorater i andre EU-land.

2.3 Flernivåperspektivet

Multilevel governance eller flernivåperspektivet som det heter på norsk, er et av de nyere perspektivene på EU og europeisk integrasjon. Det ble først utviklet for å studere EUs regionalpolitikk, men perspektivet kan i dag sies å gi en passende beskrivelse av EUs beslutningsprosesser generelt (Hix og Høyland 2011:177-178). Perspektivet tar for seg integrasjonsprosessen på en annen måte enn intergovernmentalismen blant annet ved at institusjonene i EU illegges større betydning, samt at det europeiske systemet antas å være mer

komplekst. Dette kan bidra til å belyse beslutningsprosesser i EU fra en annen vinkel og dermed gi annen innsikt enn det intergovernmentale perspektivet (Peters og Pierre 2009:91).

Et sentralt poeng ved flernivåperspektivet, er at politikkutforming på både nasjonalt nivå og EU-nivå er en kompleks prosess som ikke kan fanges opp av statiske modeller (Rosamond 2010:115). De tradisjonelle grensene mellom nasjonal beslutningstaking og beslutningstaking på EU-nivå har blitt uklar, og beslutninger på EU-nivå påvirker de nasjonale politiske systemene i stor grad. Av den grunn antas det at forståelsen om et nasjonalt nivå og et overnasjonalt EU-nivå ikke lenger er fruktbart, men at det foregår beslutningstaking på flere ulike nivåer både i EU og i nasjonalstatene (Rosamond 2010:115-116). Flernivåperspektivet avviser ikke statens betydning i det europeiske samarbeidet, men fremhever at nasjonale regjeringer ikke har monopol på politikkutforming på det europeiske nivået (Hooghe og Marks 2001:3). Det nasjonale nivået er fremdeles viktig for nasjonal preferansedannelse, men subnasjonale aktører knyttes ikke kun til regjeringsnivået slik en tradisjonell forståelse av styringskjeden legger til grunn. Politikkutforming deles derimot av aktører på ulike nivåer, og ulike politiske arenaer er sammenkoblet. Subnasjonale aktører har direkte kontakt med det overnasjonale nivået, og resultatet er blitt et system der flere nivåer for politikkutforming har kontakt med hverandre uten at denne kontakten styres gjennom regjeringsnivået (Hooghe og Marks 2001:4).

2.3.1 Kommisjonen som utøvende myndighet – økt autonomi

Det er pekt på flere institusjonelle forutsetninger som ligger til grunn for at en har fått et flernivåsystem. Dette gjelder både på EU-nivå og nasjonalt nivå. Konsolideringen av Kommisjonen som utøvende organ er den ene, og vertikal og horisontal spesialisering samt organisatorisk duplikasjon i nasjonalstatene er andre slike forutsetninger.

EUs institusjonelle struktur skiller seg fra andre internasjonale statlige organisasjoner ved at EU-Kommisjonen er opprettet som et eget utøvende organ utenfor Rådet. Rådet er territorielt organisert som i tradisjonelle internasjonale organisasjoner der medlemsstatenes interesser er i fokus. Kommisjonen er derimot sektorielt og funksjonelt organisert og arbeider for å fremme EUs interesser. Ved at Kommisjonen er en uavhengig utøvende myndighet, fører det til at medlemsstatene i EU, og Norge gjennom EØS, har enda et høyere nivå for utøvende myndighet å forholde seg til (Egeberg 2006b:1). Kommisjonens økte administrative og politiske myndighet bidrar til at det europeiske samarbeidet flyttes enda et nivå oppover over

nasjonalstatene og bidrar slik til å skape en modell med flere ulike nivåer for politisk styring. Kommisjonen har ansvaret for å fremme lovforslag og samtidig ansvaret for implementeringen av vedtatte lover og regler (Egeberg 2008:235). Av den grunn har Kommisjonen behov for å ha stabile samarbeidspartnere på det nasjonale nivået for å få gjennomført både utvikling og implementering av regelverk. Dette har ledet til at nasjonale tilsyn og direktorater benyttes flittig av Kommisjonen i dette arbeidet. På den måten er nasjonale reguleringsorganer knyttet direkte opp til EU-nivået. Dersom EU hadde vært en ordinær intergovernmental organisasjon, ville nasjonale tilsyn og direktorater måtte forholde seg til sine respektive regjeringer eller departementer. Den spesielle arbeidsdelingen mellom Kommisjonen og Rådet trigger sentrifugale krefter i nasjonalstatene, noe som kan føre til at nasjonale direktorater og tilsyn utvikler lojalitet til både sin nasjonale forvaltning og samtidig EU, og således opptrer med flere ”hatter” (Egeberg 2008:235).

2.3.2 Fragmentering av forvaltningen

I løpet av de siste tiårene har det foregått reformer i den norske forvaltningen. Gjennom bølgen av New Public Management-reformer, fikk man men en mer fragmentert forvaltning ved å organisere forvaltningen gjennom vertikal og horisontal spesialisering (Egeberg 2008:236). Noen av de samme tendensene har man også observert i EU. Graden av spesialisering samt spesialiseringsprinsipp er antatt å ha innvirkning på rolleoppfatningen til ansatte i organisasjoner, samt hvordan forholdet mellom ulike roller kan beskrives (Egeberg 1992:190).

2.3.2.1 Vertikal spesialisering

Med vertikal spesialisering menes at forskjellige oppgaver i forvaltningen blir lagt til ulike nivåer. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at direktorater og tilsyn ilegges mer tekniske og faglige oppgaver under tilhørende departement (Christensen m.fl 2009:38). Opprettelsen av nye tilsyn og direktorater på denne måten har blitt betegnet som ”byråifisering” (etter ”agencification” på engelsk). På EU-nivået har man fått tilvekst av en rekke byråer. Disse skal avlaste Kommisjonen i sitt arbeid med å kontrollere implementering av lovgivning nasjonalt samt å sikre kontinuitet i arbeidet. Slike byråer har også vokst frem på det nasjonale nivået, hvor mange av de samme hensynene ligger bak for opprettelsen av disse. Et slikt viktig hensyn er å sikre at regulatoriske beslutninger ikke blir påvirket av interesser og preferanser

fra politisk ledelse og slike byråer er derfor opprettet med en ”armlengdes” avstand fra sine moderdepartementer (Egeberg 2006:7).

2.3.2.2 Horisontal spesialisering

Horisontal spesialisering er et uttrykk for hvordan man ved hjelp av organisasjonsstrukturen fordeler oppgaver til ett nivå (Christensen m.fl. 2009: 38). Direktoratet og tilsyn er horisontalt spesialisert ved at de er ilagt sektorspesifikke arbeidsoppgaver hver for seg. En slik form for spesialisering av formelle roller bidrar også til å definere problemer, løsninger og konsekvenser som tjenestemenn og kvinner i slike organisasjoner skal vektlegge i sitt arbeid. Når organisasjoner splittes opp horisontalt medfører det at informasjonen mellom tidligere organer minsker og prosessen med koordinering og konflikter flyttes oppover i systemet. Dette øker sannsynligheten for at personer på et høyere nivå i organisasjonen blir involvert i denne prosessen (Egeberg 2008:237).

2.3.2.3 Primær- og sekundærstruktur

Organisasjonsstruktur er en normativ struktur som ilegger forventninger til individene som innehar posisjoner i organisasjonen (Egeberg 2004:201). Det er ikke uvanlig at individer er en del av flere organisasjonsstrukturer på en og samme tid. Det kan derfor være hensiktsmessig å skille mellom primær- og sekundærstruktur, ettersom det antas at disse kan bidra til å forme individers rolleoppfatning. Primærstrukturen utgjøres av organisasjoner som krever fulltidsdeltakelse i faste stillinger. En slik organisasjon vil med større sannsynlighet påvirke individers interesser og tilhørighet enn organisasjoner hvor individer deltar på deltidbasis som da vil utgjøre sekundærstrukturen (Egeberg 2006c:53). Deltakelse i komiteer i EU vil typisk utgjøre en sekundærstruktur for ansatte i forvaltningen. Gjennom deltakelse i slike komiteer vil individer bli eksponert for nye forpliktelser, agendaer og aktører, noe som kan bidra til å påvirke den enkelte deltakers rolleoppfatning og tilhørighet. Påvirkningen fra sekundærstrukturen er likevel antatt å være mindre enn innflytelsen fra primærstrukturen (Egeberg m.fl.2003: 31). Graden av aktiviteten og deltakelsen i sekundærstrukturen kan variere og en kan dermed anta at dette også vil ha en innvirkning på graden av tilhørighet og lojalitet til denne strukturen. Tilhørighet og rolleoppfatning i de ulike strukturene er ikke nødvendigvis konkurrerende, disse kan være overlappende eller komplimenterende (Egeberg

1999:461). Dette vil være tilfellet der det er interaksjon eller deltakelse i begge strukturene samtidig.

2.3.3 Forventinger til funn

Den vertikale spesialiseringen innebærer at tilsynet er koblet fra departementet og er ilagt egne administrative oppgaver og ansvarsområder. Frakoblingen fra departementsnivået medfører at tilsynet kan kobles opp mot EU-nivået. I tillegg bidrar dette til at tilsynet kan ha kontakt andre aktører som søsterdirektorater i andre EU-land uten at denne kontakten er knyttet til departementsnivået eller regjeringsnivået. Dette bidrar til en antakelse om at tilsynet opptrer med flere hatter. Det forventes at den vertikale spesialiseringen fremkaller tilhørighet til tilsynsrollen. Gjennom koblingen mot EU-nivået kan man forvente at Finanstilsynet tjener den norske forvaltningen og samtidig den europeiske administrasjonen. Slik vil tilsynsansatte kunne ha både en nasjonal hatt og en europeisk hatt. Ettersom vertikal spesialisering også åpner for kontakt med direktorater og tilsyn i EU-land kan dette medføre at ansatte i Finanstilsynet også har en tredje hatt når de opptrer i nettverk med søsterdirektorater.

Studier har vist at deltakelse i ulike fora kan skape ulike forventninger til tilsynsansattes atferd i de ulike organene, og slik kan tilsynsansatte oppfatte kryssende press og konflikter. I tillegg kan slik deltakelse bidra til at tjenestemenn og kvinner i nasjonale tilsyn og direktorater har motstridende oppfatninger enn sine nasjonale regjeringer og departement i ulike saker (Egeberg og Trondal 2011:12-13). Jeg forventer derfor å finne at deltakelse i ulike fora kan skape kryssende forventningspress på ansatte i Finanstilsynet og det også kan være tilstede konflikter mellom Finanstilsynet og Finansdepartementet.

Det antas også at horisontal spesialisering av direktorater og tilsyn i stor grad påvirker graden av koordineringen med Kommisjonen og/eller eget departement. Årsaken til dette er at Kommisjonen er organisert etter sektorielle prinsipper. Tilsynet er også sektorielt spesialisert, og ved at de arbeider innenfor det samme saksfeltet kan dette øke behovet for koordinering. Ansatte i tilsyn og direktorater som har ansvar for å utforme direktiver og nasjonale lovtekster, kan derfor i større grad være eksponert for signaler fra Kommisjonen i tillegg til signaler fra eget departement.

Horisontal spesialisering forventes å påvirke rolle- og arbeidsforståelsen til ansatte i tilsyn og direktorater. Slik som den vertikale spesialiseringen kan det også forventes at den horisontale spesialiseringen medfører at ansatte i Finanstilsynet har lojalitet til eget fagfelt og dermed legger tilsynsrollen stor betydning. Ettersom Kommisjonen er organisert etter sektorielle prinsipper, kan dette tenkes å forsterke denne forståelsen. Det kan også tenkes at dette vil skje gjennom kontakt med søsterdirektorater som også er organisert innenfor samme sektor.

Dimensjonene primær- og sekundærstruktur forventes å forme individers rolleoppfatning og tilhørighet. Ettersom primærstruktur antas å ha størst betydning kan man derfor forvente at ansatte i Finanstilsynet vil føle størst tilhørighet til sin egen organisasjon, og identifiserer seg med de målene og interessene som tilsynet jobber etter. Denne tilhørigheten forventes også å være den sterkeste også der hvor ansatte deltar i komiteer og nettverk. En eventuell tilhørighet til sekundærstrukturen kan imidlertid være overlappende og/eller komplementær til den primære.

2.4 Historisk institusjonalisme

Historisk institusjonalisme kan ikke predikere hvilken retning kontakten går mellom tilsyn og departementet og EU, men kan mulig forklare hvordan og hvorfor institusjoner endrer seg eller mangel på slike endringer. Et viktig fokus i denne teorien er hvordan institusjoner strukturerer og former både politisk atferd og politiske beslutninger (Steinmo 2008:150). Historiske institusjonalister legger vekt på at mennesker både følger normer og regler og samtidig er aktører med egeninteresse som de også styres av i sin atferd. Atferd bestemmes derfor av individet selv, men også konteksten og de regler som er gjeldende. Dette er også viktige faktorer å ta hensyn til når man skal forklare politiske beslutninger (Steinmo 2008:163). Historiske institusjonalister søker derfor å forstå hva som ligger bak avgjørelser og hva som er avgjørende for å få ulike utfall (Steinmo 2008:163). Den grunnleggende tankegangen er at de valgene som blir tatt i det en institusjon opprettes, eller en politisk beslutning fattes, vil ha innvirkning på de valg eller politiske beslutninger som kommer senere (Peters 2005:71). Denne forståelse av en organisasjons atferd kalles stivhengighet. Når en sti først er dannet har denne en tendens til å fortsette å eksistere, og det skal mye til for å få til en endring av stien (Peters 2005:71). I følge March og Olsen (1989: 55) opprettholdes institusjoner ved å være resistente mot mange former for endring, og samtidig ved at det ligger til grunn kriterier innad i institusjonen for hva som vil være passende atferd.

Institusjonell utvikling er derfor preget av stabilitet ved at de følger et atferdsmønster som bygger på historiske erfaringer og tidligere valg (March og Olsen 1989:55-56). Dette bidrar til at institusjoner ikke er sensitive for endringer i omgivelsene, at institusjonens atferd opprettholdes og at det foreligger en institusjonell robusthet (Olsen 1992:249). Dette perspektivet ser derfor på institusjonell endring som en langsam og inkrementell prosess ved at institusjoner tilpasser seg omgivelsene over tid gjennom gradvise tilpasninger og justeringer (Peters 2005:79). Både de formelle og uformelle normene i organisasjonen er godt forankret i institusjonen og avgjør hva som er passende atferd, noe som er med på å styre endringsprosessene. Imidlertid er det slik at lange stabile perioder kan bli avbrutt av kritiske hendelser som ytre sjokk eller kriser. Slike hendelser kan skape endringer eller lede til brudd på stiavhengigheten (Peters 2005:78).

2.4.1 Forventinger til funn

Historisk institusjonalisme fremhever at de valgene som ble tatt da en organisasjon ble opprettet er med på å styre den videre utviklingen av organisasjonen. Slik har det utviklet seg en institusjonell robusthet over tid. Det antas at det er tilstede en form for stiavhengighet fra tidligere tider som vil prege Finanstilsynets daglige atferd. Dette kommer til uttrykk gjennom de normene og reglene som ligger til grunn i organisasjonen og som styrer hva som vil være passende atferd. Ettersom tilsynet også er en del av den nasjonale styringskjeden kan det forventes at den hierarkiske strukturen i styringskjeden kan legge føringer for hva som anses som passende atferd. EØS-avtalen kan imidlertid ikke betegnes som et ytre sjokk eller er en krise. Likevel kan det forventes at avtalen bidro til å endre Finanstilsynets atferd. Endringene vil i så fall ha foregått ved en gradvis tilpasning i arbeidet med det nye regelverket, og endringene vil etter hvert ha blitt en del av organisasjonskulturen. Ut i fra teorien vil det derfor kunne antas at Finanstilsynet i liten grad har endret seg fra 1993 og frem til i dag på grunn av den institusjonelle robustheten som ligger til grunn.

Finanskrisen på den andre siden kan imidlertid forventes å ha hatt større innvirkning på tilsynets atferd ettersom denne kan betegnes som et ytre sjokk. Krisen har ført til store omveltninger i mange EU-land og det vil være naturlig å tenke seg at noen av disse endringene også har forplantet seg til Finanstilsynet. Jeg forventer derfor å finne at Finanstilsynets atferd er endret i noen grad som en konsekvens av Finanskrisen.

2.5 Forskningsdesign og metode

2.5.1 Forskningsdesign

Formålet med denne studien er å undersøke beslutningsatferden til ansatte i Finanstilsynet når de arbeider med regelverk som har sin opprinnelse i EU. Studien er avgrenset til å gjelde perioden fra 1993 og frem til intervjuene fant sted. Jeg anser studien for å være en casestudie ettersom Yin definerer casestudie som:

”A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident” (Yin 2009:18).

Casestudier er derfor egnet til å gi dybdekunnskap og forståelse for empiriske fenomener. Jeg ønsker i tillegg å undersøke tilsynets forhold til både nasjonale myndigheter og europeiske institusjoner når tilsynsansatte deltar i prosesser på EU-nivået. Jeg ønsker å belyse et helhetlig bilde, og studien er av den grunn lagt opp som en empirisk undersøkelse. Det er knyttet ulike kriterier til vitenskapelige undersøkelser hva angår data- og kildemateriale, samt reliabilitet og validitet. Dette vil jeg gjøre rede for under.

2.5.2 Data og kildemateriale

Valget av data og kildemateriale er foretatt på bakgrunn av de ulike kildenes styrker og svakheter. Innsamlingen av data er gjort ved å benytte flere ulike kilder, både skriftlige og muntlige, noe som kan være en styrke for studien. Jeg har særlig benyttet meg av informasjon fra intervjuer. Ved å kombinere skriftlige og muntlige kilder har jeg fått informasjon som allerede var tilgjengelig og samtidig fått tilgang til nytt materiale gjennom de muntlige kildene. Kombinasjon av ulike typer kilder, såkalt metodisk triangulering, kan bidra til at kildene utfyller hverandre og man kan således dra større nytte av fordelene ved de ulike kildetypene (Tansey 2007:766). Dette reduserer også de ulike kildenes svakheter ved at de supplerer hverandre. I tillegg gir også flere kilder mulighet til å sjekke kildene opp mot hverandre. Dette vil således fungere som en kvalitetssjekk og gir samtidig større grunnlag for å fastslå sannheten i kildene (Tansey 2007:766).

2.5.2.1 Skriftlige kilder

De skriftlige kildene i denne studien ble fortrinnsvis benyttet i første del av studien. De dokumentene som er benyttet, er i all hovedsak offentlige dokumenter. Eksempler på de skriftlige kildene er årsrapporter, strategiplaner, offentlige utredninger og andre rapporter. I tillegg har jeg benyttet meg av informasjon fra Finanstilsynets nettside. Stort sett har alt materialet vært lett tilgjengelig. Videre har jeg gjennomgått tidligere studier innefor feltet. Disse er noe av bakgrunnsmaterialet for denne studien.

Det skriftlige materialet har gitt meg et historisk innblikk i Finanstilsynets arbeid og virkemåte med EU-regelverk fra EØS-avtalen trådte i kraft og frem til i dag. Samtidig har jeg fått bedre kunnskap om reguleringene av både norske og europeiske finansmarkeder. Dette var en viktig forutsetning for å forstå hvordan tilsynet arbeider i dag. Store deler av det skriftlige materialet har vært faktabasert og er derfor i stor grad benyttet som bakgrunnsinformasjon. Av den grunn er det derfor ikke gjennomført noen inngående analyse av dette materialet. Jeg anså det heller ikke som hensiktsmessig fordi det var nødvendig å benytte intervjuer for faktisk å kunne svare på problemstillingen i denne oppgaven.

2.5.2.2 Intervjuer

Utgangspunktet for å gjøre kvalitative intervjuer var å få økt kunnskap om tema og for å få mer utfyllende informasjon som jeg ikke kunne finne i skriftlige kilder. I intervjuene har jeg lagt vekt på å innhente informasjon om tilsynets forhold til departementet, EU-nivået, og søsterdirektorater når det arbeider med utvikling og implementering av EU-regelverket. Samtidig ønsket jeg å finne ut av hva slags kontakt tilsynet har med de ulike instansene, hvor mye kontakt, samt hvordan denne kontakten foregår. I tillegg var det ønskelig å finne ut om ansatte i tilsynet opplever at de har ulike roller når de deltar i ulike fora i EU.

Til sammen ble det gjennomført fem intervjuer. Fire av informantene er ansatte i Finanstilsynet på saksbehandlernivå eller høyere, og ett intervju ble gjennomført med en tidligere ansatt i tilsynet. Årsaken til at jeg valgte å intervju fem personer, var at jeg la vekt på omfattende samtaler med et begrenset antall informanter. Utvalget av informanter ble imidlertid gjort av tilsynet selv. Jeg kontaktet selv en av informantene og vedkommende foreslo de tre andre informantene i tilsynet og satte meg i kontakt med dem. Ettersom tilsynet selv valgte ut informantene, kan dette ha hatt en innvirkning på informasjonen jeg har fått i

intervjuene. Det kan tenkes at tilsynet har valgt ut personer som de mener vil gi et ”korrekt” bilde på tilsynets arbeid med EU-regelverk og at informantene samkjører sine forklaringer. På den annen side må man kunne anta at informantene er valgt ut av tilsynet på bakgrunn av at de anses som relevante til å kunne svare på spørsmål som kan belyse oppgavens tema på en best mulig måte. Jeg anser derfor informantene for å være nøkkelinformanter ettersom Andersen (2006:178) definerer nøkkelinformanter som personer som det forventes at har god oversikt over og innsikt i det tema som en forsker ønsker å undersøke. Den siste informanten, en tidligere ansatt i tilsynet, ble valgt ut av skjønnsmessige årsaker på bakgrunn av informantens tidligere stilling. Alle informantene ble på slutten av intervjuet spurt om det var noen andre de mente det kunne være fornuftig å snakke med. Samtlige informanter navnga hverandre, men spurte samtidig hvilke andre jeg hadde vært i kontakt med. Flere av informantene uttrykte at de mente jeg var godt dekket da de fikk kjennskap til de øvrige intervjuobjektene. At ingen andre i tilsynet ble oppgitt kan skyldes at tilsynet selv oppnevnte aktuelle informanter og at disse var informert om dette i forkant av intervjuene. Valget av intervjuobjekter var derfor utenfor min kontroll. Jeg anser imidlertid ikke dette for å være av stor betydning fordi vedkommende informant som ikke lenger er ansatt i tilsynet også foreslo flere av de informantene jeg allerede hadde vært i kontakt med. Dette styrker antakelsen om at jeg har et godt utvalg av informanter.

Det første intervjuet ble gjennomført som et pilotintervju med en informant i Finanstilsynet. Intervjuet bidro til at jeg fikk oversikt over Finanstilsynets europeiske arbeid. Dette medførte at jeg kunne stille mer inngående spørsmål til de andre informantene. Alle intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidsplass, og intervjuene hadde en varighet på mellom en og to timer. Samtlige intervjuer er basert på den samme intervjuguiden fordi jeg ønsket å styre samtaleene rundt noen sentrale punkter. En av informantene fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd etter forespørsel fra vedkommende. Intervjuguiden var strukturert etter forholdsvis åpne spørsmål for å få en god flyt i samtalen. Det anses samtidig som hensiktsmessig å kunne gi informantene mulighet til å ha fleksibilitet i svarene sine, ettersom dette kan gi mer utfyllende informasjon (Aberbach og Rockmann 2002: 673). Likevel var det nødvendig å gjøre noen tilpasninger underveis fordi de ulike informantene satt med forskjellig informasjon. Jeg anså det derfor som hensiktsmessig å stille litt ulike oppfølgingsspørsmål for å få klarhet i visse elementer som ble tatt opp av informantene samt for å opprettholde en god flyt i samtaleene. Dette synes jeg fungerte fint, og jeg har fått omfattende empirisk informasjon ut av intervjuene.

I samtlige intervjuer ble det benyttet båndopptaker etter samtykke fra informantene. Det kan være både fordeler og ulemper knyttet til dette. Ulempen er at informantene kan unnlate å dele informasjon fordi de vet at de blir tapet. Samtidig kan det være en styrke fordi man med større sikkerhet kan gjengi det som ble sagt under intervjuene. Jeg anså derfor fordelene med båndopptaker som større enn ulempene. Intervjuene ble også transkribert kort tid etter at de var gjennomført fordi jeg da hadde intervjuene ”friskt i minne”. Dermed kunne jeg også unngå at noe skulle fremstå uklart eller at nyanser ville forsvinne i transkriberingen. De direkte sitatene er avklart med de informantene det gjelder. Det ble gjort noen korrigeringer i sitatene av informantene, men korrigeringene som er gjort har ikke endret innholdet i sitatene. Endringene var snarere presiseringer, og jeg anser derfor dette som en styrke for oppgaven.

2.5.3 Empiriske utfordringer knyttet til reliabilitet og validitet

Data og kildegrunnlaget er viktig for kvaliteten på studien, og det stilles derfor store krav til kilder som benyttes i vitenskapelig arbeider. Det er spesielt viktig at kravene til reliabilitet og validitet av dataene oppfylles (Repstad 2007:134). Reliabilitet innebærer at dataene er pålitelige (Repstad 2007:134). I tillegg handler reliabilitet om en studies åpenhet og etterprøvbarhet (King m.fl. 1994:8). Intervju som metode kan imidlertid skape utfordringer for etterprøvbarhet. Det vil ofte være tilstede en fare for at intervjuobjektene ikke vil gi den samme informasjonen hvis studien skulle etterprøves av andre. Samtidig er det i mitt tilfelle også vanskelig å etterprøve studien fordi samtlige informanter er anonymisert. Dette kan svekke reliabiliteten. Noen av informantene ønsket å være anonyme. Av den grunn valgte jeg å anonymisere samtlige informanter. Dette ble gjort for at informantene kunne snakke friere under intervjuene. Dermed kunne jeg også få mer inngående informasjon uten at informantene skulle være engstelige for å bli gjenkjent. Jeg har imidlertid forsøkt å etterstrebe kravet om reliabilitet på andre måter ved blant annet å benytte meg av flere ulike kilder. Ved å bruke forskjellige typer kilder kan en redusere sjansen for feilaktig informasjon, og således øke politiligheten til dataene. Samtidig har jeg gjennom hele studien forsøkt å vise hvordan jeg har gått frem, slik at studien på den måten skal være mulige å etterprøve.

Kravet om validitet omhandler datas gyldighet, om man faktisk måler det man ønsker å måle, og at kildene kan benyttes til å svare på det forskeren ønsker å undersøke (Repstad 2007:134). I denne studien betyr dette om de kildene jeg har benyttet, faktisk kan gi svar på hvordan Finanstilsynets forhold til nasjonale myndigheter og europeiske institusjoner påvirker

beslutningsatferden til ansatte i tilsynet når de arbeider med EU-regelverk. Kriteriet om validitet anser jeg som oppfylt ved at dataene som er benyttet, er spesielt utviklet og tilpasset studiens formål. Validitet kan også deles opp i indre validitet og ytre validitet (Yin 2009:40). Indre validitet betyr om de fortolkningene av data som ligger til grunn i studien, er i samsvar med de faktiske funnene. Kan man si at en eller flere hendelser leder til et utfall, altså at det er en kausalsammenheng, har man god indre validitet (Yin 2009:42). Ytre validitet handler om i hvilken grad man kan generalisere ut i fra studiens funn. Casestudier har i utgangspunktet større problemer med å oppfylle kravet om ytre validitet (Gerring 2007:43). Det kan imidlertid være mulig å se caset for denne studien, altså Finanstilsynet, som en del av en populasjon av andre tilsyn og direktorater som deltar i prosesser i EU. Det kan derfor være mulig å trekke noen generaliserende slutninger basert på det empiriske materialet, som også kan være gyldige for andre direktorater og tilsyn i denne sammenhengen. I tillegg kan det være mulige å trekke en analytisk generalisering i betydning av at caset støtter opp under, eller svekker en eller flere teoretiske perspektiver (Yin 2009:43). Som tidligere nevnt foreligger det andre lignende studier av norske direktorater og tilsyns deltakelse i prosesser i EU. Resultatet av denne studien kan således bidra til å utvide dette forskningsfeltet. Dette kan sies å styrke den ytre validiteten.

3 Case: Finanstilsynet

3.1 Innledning

Dette kapitlet vil gi en presentasjon av Finanstilsynet som er case for denne oppgaven. Først vil det gis en kort presentasjon av tilsynets opprettelse, og utvikling. For å vise hvordan det tradisjonelle mønsteret i styringskjeden fungerer vil jeg gjøre rede for tilsynets arbeid og virkemåte i den norske forvaltningen. I tillegg vil utviklingen av både det nasjonale og europeiske regelverket som angår finanssektoren gjøres rede for. Dette vil skape et bakgrunnsbilde for å kunne forstå tilsynets tilnærming til arbeidet med EU-regelverk. Videre presenteres derfor Finanstilsynets arbeid med EU-regelverk. Jeg vil skille mellom iverksettelsesfasen der regelverk allerede er bestemt i EU, og utviklingsfasen der ansatte i Finanstilsynet er med og utvikler nytt eller endrer eksisterende EU-regelverk.

3.2 Finanstilsynet

”Kredittilsynet skiftet 21. desember 2009 navn til Finanstilsynet¹. Det nye navnet er mer i tråd med internasjonal praksis og reflekterer bedre det vide spekteret av tilsynsoppgaver som omfatter hele finanssektoren” (Finanstilsynets årsmelding 2009:7).

Finanstilsynet som vi har i dag ble med andre ord ikke opprettet som et nytt organ i 2009, men var snarere en navneendring for å gjenspeile de utfordringer og oppgaver som følger av å være en del av et internasjonalt marked. Finanstilsynets forgjenger, Kredittilsynet, ble opprettet i 1986 og var da en sammenslåing av to andre organer, Forsikringsrådet og Bankinspeksjonen. Dette gjorde Norge til et foregangsland når det gjaldt finansielt tilsyn og opprettelsen av Kredittilsynet førte med seg at Norge ble det første vestlige landet som samlet finanstilsynsvirksomhet innenfor en og samme institusjon. Likevel var ikke finansielt tilsyn noe nytt i Norge, dette har foregått i over hundre år (Finanstilsynet 2009a).

Tilsynet bygger sin virksomhet på vedtak og lover fra Stortinget, Regjeringen og Finansdepartementet, samt internasjonale standarder for finansielt tilsyn (Finanstilsynet 2009b). Tilsynets virksomhet og oppgaver er fastsatt i Finanstilsynsloven og i de ulike

¹ Finanstilsynet het Kredittilsynet i store deler av perioden som tas opp i denne oppgaven. For enkelthets skyld vil det omtales som Finanstilsynet gjennom hele oppgaven.

særlovene for områdene under tilsyn. I tillegg mottar tilsynet hvert år et tildelingsbrev fra Finansdepartementet. Dette blir tildelt etter at Stortinget har behandlet statsbudsjettet slik at departementet vet hva de kan bevilge til underliggende etater. Tildelingsbrevet inneholder retningslinjer for den virksomheten departementet ønsker at tilsynet skal arbeide spesielt med det kommende året. Dette kan eksempelvis være fastsettelse av virksomhetens resultatmål, rammene for inntekter og utgifter, budsjettfullmakter og krav om rapportering. Tildelingsbrevet er også en måte for departementet å kunne styre underliggende virksomheter på (Regjeringen 2012a). Denne formen for tildeling er en del av det hierarkiske systemet i styringskjeden.

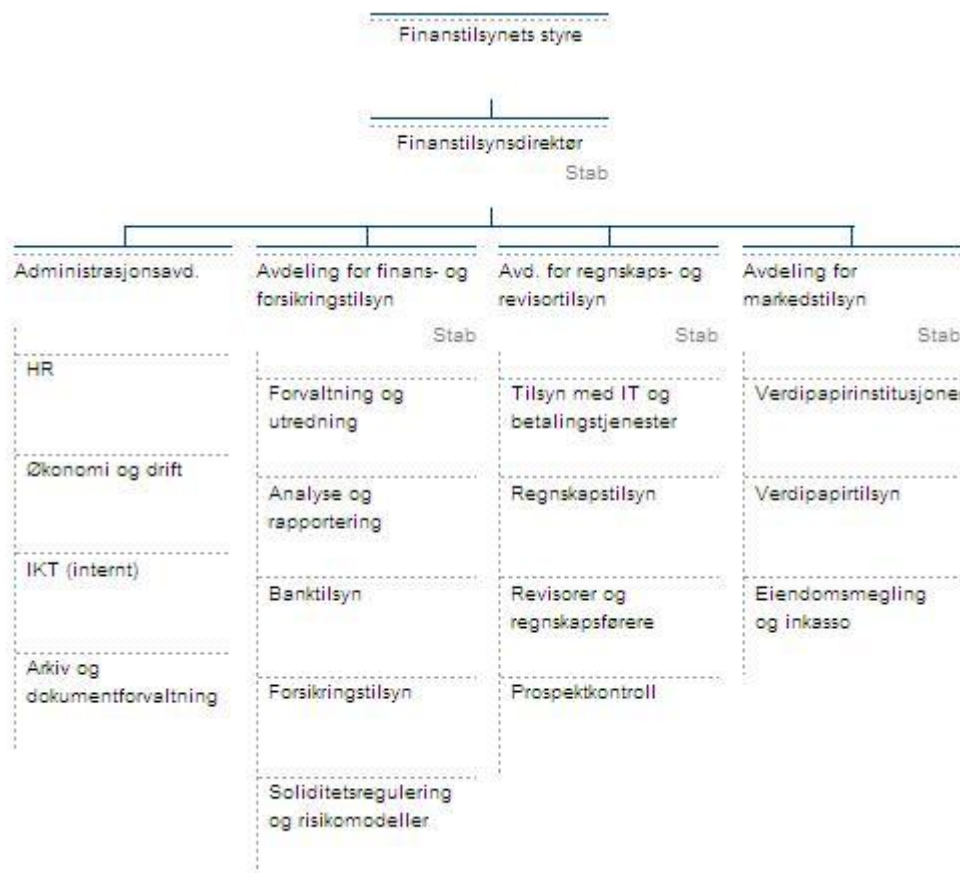
Finanstilsynet fører tilsyn med banker, finansieringsforetak, forsikringsselskaper, e-pengeforetak, pensjonskasser, verdipapirforetak, verdipapirfondsforvaltning, markedsatferd i verdipapirmarkedet, børser og andre regulerte markeder (Finanstilsynet 2009b). Tilsynets hovedmål er å bidra til finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Dette for å sikre tillit til det finansielle systemet, en økonomisk utvikling som er stabil, og samtidig beskytte brukerne av finansielle tjenester (Finanstilsynets årsmelding 2011:6). En annen viktig oppgave er å utarbeide lover og regler, både for det nasjonale og internasjonale finansmarkedet. Samtidig utformer tilsynet en strategi der det settes mer langsiktige mål over en fireårs periode hvor tilsynets viktigste prioriteringer er identifisert. Disse strategiplanene utformes for at tilsynets mål og virkemidler skal være i best mulig samsvar med de utfordringer som møter tilsynet (Finanstilsynets Strategi 2010-2014:3).

I strategien for 2010-2014 (s. 3) står det skrevet ”Årene som kommer vil bli preget av at verden har opplevd den største finanskrisen siden 1930-tallet. Det er et betydelig behov for å forbedre regelverk og tilsyn i mange land. Nye internasjonale forpliktelser vil stille krav til Finanstilsynet, både når det gjelder regelverksarbeid, rapportering, operativt tilsyn og samarbeid med utenlandske tilsynsorganer”.

Dette gir et bilde på hvordan tilsynet tenker om de utfordringer som kan møte dem i årene fremover med tanke på hva som skjer i omgivelsene, og hva som bli viktig å legge vekt på.

I Finanstilsynet var det i utgangen av 2011, 275 ansatte. Finanstilsynet ledes av direktøren med hans stab. Staben inneholder funksjoner som blant annet juridisk kvalitetssikring, spesielle granskinger, kommunikasjon og internasjonal koordinering (Finanstilsynet 2012a).

Finanstilsynet er delt inn i fire hovedavdelinger, tre tilsynsavdelinger og en administrativ avdeling. Fagavdelingene er deretter inndelt i ulike seksjoner (Finanstilsynet 2011b).



Figur 3.1: Organisasjonskart Finanstilsynet.

Kilde: Finanstilsynet 2012a.

Tidligere hadde tilsynet en internasjonal avdeling, men denne ble nedlagt på 1990-tallet og i stedet ble det opprettet en internasjonal koordinator. De internasjonale sakene ble da lagt ned til fagavdelingene ettersom hver avdeling er berørt av det internasjonale regelverket. Det var derfor en mer hensiktsmessig bruk av ressurser å legge internasjonale saker til hver fagavdeling fremfor å ha en internasjonal avdeling som skulle håndtere disse sakene (Intervju 2012).

Alle fagavdelinger i tilsynet er dermed berørt av det internasjonale regelverket og det vil derfor ikke bli lagt vekt på noen spesiell avdeling eller seksjon i denne oppgaven. I utgangspunktet er det Finansdepartementet som har ansvar for all regelverkets virksomhet, men

det gis ofte fullmakter til tilsynet om å utarbeide lov eller forskrift til regelverk som kommer fra EU.

3.3 Generelle utviklingstrekk nasjonalt og internasjonalt 1993-2012

Finansmarkedet er en betegnelse på alle markeder for finansiell fordring, og har som funksjon å formidle egenkapital og kreditt til næringslivet og privatpersoner, og samtidig omfordele risiko (Mydske 2011:5). Dette har vært og er en viktig samfunnsøkonomisk oppgave, som har skapt stor politisk interesse og reguleringen av det norske finansmarkedet var tradisjonelt et nasjonalt anliggende. Nå kan man derimot hevde at dette i større grad er blitt et internasjonalt anliggende blant annet på grunn av den økende globaliseringen og fri flyt av kapital. EØS-avtalens inntog i norsk rett er den viktigste årsaken til at Norge har blitt koblet opp mot det internasjonale og særlig det europeiske regelverket samt internasjonale standarder for regulering av finansmarkeder. Omfanget av EØS-avtalens vedlegg om finansielle tjenester er blant de mest betydelige vedleggene i hele avtalen (Mydske 2011:5).

I 1992 forberedte Norge seg på et mulig medlemskap i EU. Samtidig var det en mulighet for at en kom til å ha en egen særavtale med EU – EØS-avtalen, som da ble utfallet. Det var Finansdepartementet som utformet de første viktige lovdokumentene som angikk iverksettingen av EØS-avtalen. Finanstilsynet fikk i oppgave, delvis på eget initiativ og delvis på oppfordring fra FIN, å gjennomgå det eksisterende norske lovverket opp mot det nye regelverket som ville komme fra EU. Blant viktige aktører i den norske forvaltningen var det stor enighet om tilpasningene Norge måtte foreta som en konsekvens av tilslutningen til EØS-avtalen (Intervju 2012). Det var en oppfatning at de tilpasningene i regelverket som angikk finansmarkedene ikke var snakk om store reformer. Det fremstod snarere som små justeringer ved at man måtte fjerne diskriminerende bestemmelser i det norske regelverket (Mydske 2011:5). Dette kom blant annet av at man i Norge hadde gjennomført en modernisering av finansmarkedsregelverket på bakgrunn av den store bankkrisen på slutten av 80-tallet og begynnelsen av 1990-tallet (Mydske 2011:5, Intervju 2012). Samtidig antok man også at det var lite sannsynlig at det norske regelverket måtte gjennomgå videre reformer på grunn av EUs lovgivning for finansmarkedet. Da EØS-avtalen ble inngått hadde EU nettopp etablert sentrale direktiver som skulle legge til rette for et indre marked for finansielle tjenester. Disse var utformet som minimumskrav som tillot strengere nasjonale tilpasninger, noe som gjorde

det mulig fortsatt å ha nasjonale trekk i den norske finansmarkedslovgivningen under EØS-avtalen (Mydske 2011:5). I senere tid har det vist seg at antakelsen om at regelverket for finansmarkedet ikke ville medføre videre reformer i norsk lovgivning har tatt en annen retning enn man hadde forutsett. I tiden etter at Norge sluttet seg til EØS-avtalen har regelverket for finansielle tjenester gjennomgått store endringer i EU. Siden 1990-årene har sekundærlovgivning fra EU, altså direktiver og forordninger, vært under kontinuerlig revisjon. Regelverket har økt, både i omfang og i graden av detaljer (NOU 2011: 8, 571).

3.4 Reguleringen av finansmarkedene i Norge før EØS-avtalen

I Norge har det vært tradisjon for å skille mellom reguleringer i finansmarkedet. På den ene siden har man hatt regulering av finansinstitusjonene, og på den andre siden reguleringer av verdipapirforetak og verdipapirmarkedet. Med finansinstitusjoner menes foretak som yter kreditt til andre, eksempelvis forsikringsselskaper, banker og finansieringsforetak. Verdipapirforetak er selskaper som tilbyr investeringstjenester, eksempelvis meglerselskaper (Mydske 2011:7). Årsaken til at man ønsker å regulere finanssektoren er flere. For det første er et av hovedmålene å få til et effektivt og velfungerende marked. Velfungerende markeder bidrar til finansiell stabilitet. Når systemene blir ustabile, gjerne på grunn av omfattende finanskriser, gir dette ofte ringvirkninger til både samfunn, næringsliv og husholdninger, noe som kan være svært skadelig for økonomien generelt. Av den grunn er finanssektoren en av de mest regulerte sektorene i dagens markedsøkonomier (Knutsen 2006:20). I Norge har det tradisjonelt vært slik at myndighetene har hatt fokus på reguleringer av finansinstitusjonene. Mye av grunnen til dette har vært bankenes dominerende rolle som finansieringskilde for norsk næringsliv. Derimot har verdipapirmarkedet i mindre grad blitt regulert, noe som også fortsatte etter ikrafttreddelsen av EØS (Mydske 2011:7).

3.4.1 Reguleringen av finansinstitusjonene

Tilnærmingen Norge hadde under EØS-forhandlingene når det gjaldt regulering av finanssektoren, kan blant annet forklares gjennom det regelverket som allerede lå til grunn da forhandlingene startet. De fleste av etterkrigstidens reguleringer av kredittmarkedet ble avskaffet i perioden 1983-1989. I stedet ble det innført et reguleringsregime som var mer markedsbasert. Dette ble etablert i sammenhengen med det såkalte nyliberale skiftet av

finanssektoren som startet allerede på slutten av 1970-tallet og begynnelsen av 1980-tallet (Knutsen 2006:19-20). Det var i den samme perioden som Kredittilsynet ble opprettet. Ettersom Norge valgte en mer markedsorientert regulering bidro det til at finansielt tilsyn fikk en viktigere rolle i finanssektoren (Knutsen 2006:20).

Fra 1987-1992 ble Norge rammet av en bankkrise. Denne ble utløst av flere faktorer. Dereguleringene tidligere på 80-tallet hadde ledet til sterk kreditteksjon hvor utlånsvolumet økte betraktelig. Norge førte på denne tiden en ekspansiv finanspolitikk, men kredittveksten falt, og samtidig fikk man svekket oljepris og svikt i boligmarkedet på grunn av økte rentekostnader etter skatt. For bankene medførte dette en økning i utlån og garantier, og alle disse faktorene samlet sett ledet til bankkrisen. Bankkrisen og den generelle utviklingen av finansmarkedene, ledet dermed til at en måtte reformere og modernisere det norske regelverket når det gjaldt reguleringen av finansmarkedet (Mydske 2011:7). De omfattende reformene som ble gjort førte til at en fikk finansvirksomhetsloven og forsikringsvirksomhetsloven av 10.juni 1988. Det ble samtidig gjennomført endringer i både sparebankloven og forretningsbankloven av 1961 og man innførte også Statens Banksikringsfond og Statens Bankinvesteringsfond (Mydske 2011:7). Lovendringene medførte at man fikk et felles sett med regler for alle finansinstitusjoner i finansieringsvirksomhetsloven, noe som igjen bidro til å skape like konkurransevilkår for alle finansieringsforetak. Dette var uavhengig av om finansieringen kom fra bank, forsikringsselskap eller andre finansieringsforetak (Selvig 2006:51). Spesielt på to områder gjorde denne likebehandlingen av finansinstitusjonene seg gjeldende. For det første ved reguleringen av foretakenes kapitalforhold, ved at banker og forsikringsselskaper ble underlagt de samme løpende kapitalkrav. Det andre området var at alle finansinstitusjonene ble underlagt de samme eierbegrensingsreglene, dette for å sikre institusjonenes uavhengighet når det kom til annet næringsliv, samt å forhindre kryssseie mellom finansinstitusjonene ettersom dette kunne bli hemmende for konkurransen (Mydske 2011:7). Inntrykket av det norske regelverket for finansinstitusjonene på begynnelsen av 1990-tallet var dermed et moderne regelverk som var utarbeidet fra erfaringene fra bankkrisen, og det fremsto derfor også som godt og fremtidsrettet (Mydske 2011:7).

3.4.2 Reguleringen av verdipapirmarkedet

Også verdipapirmarkedet gjennomgikk reformer og endringer på slutten av 1980-tallet. Blant annet økte verdien på norske børsnoterte selskaper betraktelig. Man fikk også en ny lov om verdipapirhandel i 1985 som erstattet den gamle loven fra 1918. Den nye verdipapirhandleloven innførte generelle regler for omsetningen av verdipapirer, og samtidig regler om innsidehandel, meldeplikt ved salg av verdipapirer, opplysningsplikt for noterte foretak mv. Reformene som ble gjennomført på verdipapirområdet var i vesentlig grad påvirket av EU-reguleringer innenfor samme området. En konsekvens av dette var at da EØS-avtalen skulle tilpasses inn i norsk rett, var ikke behovet så stort for å endre det norske regelverket innenfor verdipapirområdet (Mydske 2011:7-8).

3.5 Reguleringen av finansmarkedene i EØS-avtalen

Gjennom tilslutningen til EØS-avtalen, forpliktet Norge seg til å innføre EUs omfattende regelverk på finansområdet. Dette innebar at Norge måtte innføre alle EUs direktiver og forordninger som gjaldt finansområdet inn i norsk rett. Gjennomføringen av avtalen foregikk i to omganger (Kredittilsynet årsmelding 1993 vedlegg 1:2). Dette kom av at da avtalen ble forhandlet frem ble det vedtatt at Norge skulle innlemme de eksisterende direktivene og forordningene som var vedtatt i EU før 1. august 1991. Fra 1991 og frem til 1994 vedtok EU imidlertid flere nye rettsakter som gjaldt for finansområdet, blant annet regler om gjennomføringen av EUs indre marked. Både første og andre runde med innlemming av rettsaktene medførte endringer i det norske regelverket. Spesielt skjedde dette i runde to, ettersom de nye bestemmelsene om det indre marked krevde større tilpasninger i det norske regelverket (Mydske 2011:8). Store deler av utformingen av forarbeidende til de nye forskriftene for finanssektoren ble gjennomført av Finanstilsynet (Kredittilsynet årsmelding 1993 vedlegg 1:2).

Både EØS-avtalens hoveddel og sekundærlovgivning på finansmarksreguleringene måtte innlemmes i norsk rett. Som nevnt er det EØS-avtalens vedlegg 9 som omfatter sekundærlovgivningen om reguleringer av finansmarkedene. Reglene i sekundærlovgivningen var delt inn i tre hovedområder, forsikring, banker og andre kredittinstitusjoner, samt børs og verdipapirer (Mydske 2011:9). Disse reguleringene inneholdt generelle bestemmelser for alle institusjonene og gjaldt i hovedsak tre ting. Dette var konsesjonsordninger for å drive virksomhet basert på konsesjon fra hjemlandet, krav til det nasjonale regelverket hva angikk

finansinstitusjoners soliditet, og regler om at konsesjon fra hjemlandet gir rett til markedsadgang i andre land innenfor EU/EØS-området. Reguleringene i sekundærlovgivningen om finansinstitusjoner medførte i det hele få endringer i norsk lov (Selvig 2006:55). Også når det kom til avtalens hoveddel, altså delen om de fire friheter, anså norske myndigheter det eksisterende regelverket i tråd med avtalen. Det som er interessant i så måte, er hvordan myndighetene undervurderte både de langsiktige konsekvensene av EØS-avtalens sekundærlovgivning og avtalens dynamiske element. Begge deler ble vurdert til å føre med seg få strukturelle endringer i finanssektoren, noe som i senere tid har vist seg å ikke være helt i tråd med hva som faktisk har skjedd med finanslovgivningen i EU siden EØS-avtalen ble vedtatt (Mydske 2011:12-13.se også NOU 2012:2, 624).

Utover på 1990-tallet gikk EU i gang med arbeidet om å gjennomføre det indre marked og samtidig innføringen av euro. Innføringen av euroen 1.januar 1999 var bare starten på en omfattende reformering av EUs finansmarkedslovgivning, og i 1999 ble Financial Services Action Plan, FSAP, lansert. Hensikten med FSAP var å skape ett fellesmarked for EU/EØS og det ble foreslått hele 42 regelverksinitiativ, noe som ledet frem til Markets in Financial Instruments Directive, MiFID. Planen var at direktivet skulle innlemmes i det nasjonale lovverket innen 2004, men dette ble utsatt på grunn av flere årsaker. Direktivet ble derfor ikke innlemmet i nasjonal lov før i 2007. Hovedfokus i FSAP var først og fremst endringer i regelverket for verdipapirmarkedet, men det kom imidlertid noen justeringer i regelverket for både forsikrings- og bankområdet også. Reglene for forsikringsområdet var ikke av det største omfanget, men på bankområdet ble det i 2006 lansert et omfangsrikt direktiv for innføring av nye kapitaldekningskrav for banker kalt CRD. Reglene om endrede kapitaldekningskrav for banker, var utarbeidet etter innstilling fra Basel-komiteen og det såkalte Basel II-regelverket. Dette direktivet skapte store utfordringer for små og mellomstore banker, noe som var typisk for det norske markedet. Utfordringene knyttet seg til at dette var et stort og komplisert direktiv som i utgangspunktet var skrevet for banker som var aktive på det internasjonale markedet (Mydske 2011:14). Det var Finanstilsynet som fikk ansvaret for å sende regelverket ut på høring i Norge (Kredittilsynets årsmelding 1999:6).

Gjennom hele perioden er det likevel viktig å få med seg at det i det store og hele var snakk om direktiver som ble gitt fra Kommisjonen. Direktiver gir rom for nasjonale tilpasninger, og statene får selv velge hvordan direktivets mål skal nås. Av den grunn omtales derfor

direktiver ofte som minimumsharmonisering, og den fleksibiliteten som ligger i slike minimumskrav har i stor grad blitt benyttet av norske myndigheter (Mydske 2011:34).

Fra og med 2007 og frem til i dag har regelverksprosessen tatt en annen vending. Det meste av regelverket angående finanssektoren som kommer fra EU, er reaksjoner på finanskrisen. Det er kommet flere store regelverksendringer, og samtidig har EU fått en ny tilsynsstruktur som et svar på krisen. I tillegg ser man en utvikling i mer og mer bruk av forordninger fremfor direktiver. Dette har medført endringer i Finanstilsynets arbeid med EU-regelverk, noe jeg vil komme tilbake til. Nedenfor vil det gis en kort presentasjon av hvordan arbeidet med EU-regelverk i Finanstilsynet har vært siden EØS ble innlemmet. Fokuset vil imidlertid ligge på det arbeidet Finanstilsynet har bedrevet de siste årene. Ved først å se på hvordan det var tidligere, og deretter se på dagens arbeid, vil dette kunne gi en indikasjon på i hvilken grad regelverksprosessen i EU er av en direkte, indirekte eller integrert form, eller en kombinasjon av disse.

3.6 Utviklingen av tilsynets deltakelse på EØS-området

I starten av EØS-samarbeidet var Norge fortsatt et søkerland, samtidig som man også fremforhandlet avtalen. Før det ble klart at Norge valgte bort medlemskap og i stedet fikk EØS, ble tilsynet innkalt til formøter før møtene i EUs Bankkomité og Forsikringskomité. Da det ble klart at EØS-avtalen var et faktum, endret dette seg, og Norge fikk såkalt observatørstatus. Møtene i disse komiteene ble høyt prioritert fordi tilsynet så at det ville være nyttig å møte andre tilsyn i andre land hvor man fikk forståelse for hvordan ting fungerte i praksis. Det var imidlertid ikke slik at det kun var tilsynet som møtte i komiteene under Kommisjonen på den tiden. Norge fikk kun lov til å sende en representant, og det ble derfor utviklet en samarbeidsordning mellom tilsynet og departementet ved at de deltok annenhver gang i disse møtene (Intervju 2012). Årsaken til at man etablerte en slik ordning var at både tilsynet og FIN skulle få innsyn i hva som skjedde på disse møtene. I forkant av disse hadde tilsynet og departementet alltid et formøte hvor Finanstilsynet hadde ansvaret for forberedelsene og gjennomgangen av dagsorden på møtene i EU. Ekspertene i tilsynet leste alle saksdokumentene og kom med anbefalinger til departementet på hvilke punkter man mente Norge burde fremme synspunkter, og på hvilke man burde la være. I tillegg var det ofte slik at ansatte i tilsynet også skrev utkast til innlegg som departementet skulle holde i møtene

i disse komiteene. Argumentet for å ha en slik arbeidsfordeling var at tilsynet hadde større kapasitet og ressurser, men det var samtidig alltid slik at departementet hadde ansvaret for hovedlinjene og for å forberede de større lovsakene (Intervju 2012).

3.6.1 Reformeringen av regelverksprosessen i EU

EUs regelverksprosess for finansmarkedet ble reformert i 2001, og man fikk det som kalles Lamfalussy-prosessen, oppkalt etter lederen av utvalget for reformen, Alexandre Lamfalussy. Reformering av regelverksprosessen for finansområdet ble fremmet blant annet på bakgrunn av lanseringen av FSAP. Denne inneholdt punkter for hva som måtte endres innenfor finanssamarbeidet. Lamfalussy-rapporten inneholdt bestemmelser om hvordan regelverket skulle endres (Mydske 2011:14). Årsaken til at man ønsket en slik endring var for å få en mer effektiv regelverksprosess og samtidig en god struktur som skulle sikre en likere implementering i alle medlemsstatene (Lamfalussy-rapporten 2001:7-8). Endringene innebar at man fikk en inndeling i fire ulike nivåer for regelverksprosessen. Arbeidsdelingen ble slik at Rådet og EP gjennom vanlig prosedyre fastsetter regelverk og rammedirektiver på nivå 1, men at Kommisjonen med sine fagkomiteer ble gitt mandat til å fastsette mer utfyllende regler, eller "EU-forskrifter" til rammedirektivene på nivå 2. På nivå 3 ble komiteene CESR, CEBS og CEIOPS etablert for henholdsvis verdipapirområdet, bankområdet og forsikringsområdet. Dette var for å sikre et betydelig samarbeid mellom europeiske tilsynsmyndigheter for koordinering av håndhevelsen og tolkningen av regelverket. På det laveste nivået, nivå 4 er det Kommisjonen og domstolens oppfølging av medlemsstatenes implementering og tolking av regelverket som er fokus (Knutsen 2006:25).

3.6.2 Ny arbeidsdeling mellom tilsynet og departementet

For Finanstilsynet ble konsekvensen av Lamfalussy-prosessen følgende: før Lamfalussy ble innført var det mulig for både departementet og tilsynet å møte i komiteene i Kommisjonen, det som med Lamfalussy nå heter nivå 2. Da Lamfalussy-prosessen ble innført, endret dette seg, og det var formelt sett kun departementet som fikk være igjen på nivå 2 (Intervju 2012). Innføringen av denne prosedyren medførte en klar deling mellom de ulike nivåene og hvor det er mulig for tilsynet å møte og hvor det kun er mulighet for departementet å møte. Ekspertgruppene i Kommisjonen er i hovedsak blitt departementsnivå. De komiteene som departementet deltar som observatør i, er blant annet European Securities Committee, ESC,

European Banking Committee, EBC, som begge innehar både komitologi- og rådgivningsfunksjoner. I tillegg deltar de i European Insurance and Occupational Pensions Committee, EIOPC og European Financial Conglomerates Committee, EFCC. Alle de fire komiteene hører under nivå 2 (Finanstilsynet 2012b). Det er stort sett FIN som deltar i disse komiteene, men departementet har anledning til å be ansatte i tilsynet om å delta komiteene sammen med dem. Da vil tilsynsansatte opptre i en rådgiverrolle for departementet og dermed delta som tekniske eksperter i slike møter. Det er imidlertid kun ansatte i departementet som snakker og bidrar hvis noe skal sies fra norsk side i disse møtene. Det er departementet som tar de politiske avgjørelsene, og avgjør hva man skal mene i komiteene. FIN diskuterer imidlertid spørsmålene med de tekniske ekspertene fra tilsynet som deltar på møtene. Arbeidsdelingen fremstår på den måten slik at det som er politisk er det departementet som har ansvaret for, mens det tekniske er en del av tilsynets arbeidsoppgaver. Likevel forekommer det at departementet har meninger om det tekniske også (Intervju 2012). I visse tilfeller hender det at ansatte i tilsynet deltar på vegne av departementet dersom FIN ikke selv har anledning til å møte. For at tilsynet skal vite hva som foregår på nivå 2, og for at departementet skal kunne benytte seg av tilsynets ekspertise har departementet formøter med tilsynet når de skal møte i komiteer i Kommisjonen. På den måten kan tilsynet følge med på hva som skjer på dette nivået. Samtidig er det også kontakt den andre veien ved at tilsynet orienterer departementet om viktige saker som har skjedd på nivå 3 (Intervju 2012).

Da de nye tilsynsmyndighetene EBA, ESMA og EIOPA ble etablert 1. januar 2011 erstattet dermed CEBS, CESR og CEIOPS (Finanstilsynets årsmelding 2010:101). Når ansatte i Finanstilsynet arbeider med utviklingen av nytt regelverk i EU, er det i regi av arbeidsgruppene i de nye tilsynsmyndighetene. EBA, ESMA og EIOPA er blitt veldig viktige for tilsynet (Intervju 2012). I det følgende vil det prosessen for utarbeidelse av regelverk bli gjennomgått. Ettersom prosessen er lik i alle de tre tilsynsmyndighetene vil det ikke skilles mellom disse, men de blir omtalt enten ved navn eller som tilsynsmyndigheter. Der det vil være nyttig med konkrete eksempler fra en av tilsynsmyndighetene vil dette komme tydelig frem.

3.7 Tilsynets arbeid med utforming av nytt regelverk i EU

Denne delen av oppgaven vil ta for seg Finanstilsynets deltakelse i prosessen med utformingen av nytt regelverk i EU. Først vil deltakelse under EBA, ESMA og EIOPA bli gjennomgått. Deretter vil kontakten med Kommisjonen, samt det nordiske samarbeidet i denne sammenhengen presenteres. Til sist vil tilsynsansattes rolleoppfatning og tilhørighet i denne prosessen bli gått nærmere inn på.

3.7.1 Deltakelse i EBA, ESMA og EIOPA

EBA, ESMA og EIOPA består av mange underkomiteer som følger ulike fagområder. Disse komiteene kalles for standing committees. Arbeidsgruppene utarbeider forslag som så sendes videre til behandling i BoS, tilsynskomiteenes styre. Når Kommisjonen ber komiteene i EBA, ESMA eller EIOPA om å utarbeide forslag til regelverk, delegeres dette til den egnede fagkomiteen. Ofte utpekes det en underkomité som skal skrive utkast til fagkomiteen. Disse undergruppene kalles ofte for drafting committees og der deltar ansatte i tilsynet på lik linje med andre EU-land bortsett fra at de norske utsendingene ikke har stemmerett dersom noe skal stemmes over. I ”drafting committees” får man kun delta dersom man har noe å bidra med og kan skrive utkast. Det har kommet frem i flere av intervjuene at i disse komiteene betyr det lite hvilket land man er fra, det som er viktig er hvem som har de gode argumentene. De som har de gode argumentene er de som ofte får gehør for meningene sine. Dersom det skal være mulig å påvirke utfallet av regelverket er det i disse komiteene. I tilfeller der store toneangivende land har sterke meninger om regelverket, blir prosessen en annen. Da bli utfallet av regelverket bestemt etter dragkamp mellom disse og utsendinger fra Norge har lite de skulle ha sagt. Arbeidsgruppene har ingen beslutningsmyndighet, men arbeider med det tekniske lovverket. Seksjonsledere og saksbehandlere i tilsynet bidrar i disse gruppene med sin faglige kompetanse for å få til et best mulig regelverk. Når ansatte i tilsynet deltar i komiteer under EBA, ESMA og EIOPA, har man møter i tilsynet før man drar ut for å avklare norske interesser og hvilke standpunkt det er fornuftig å ha i de ulike sakene. Årsaken til det er at det vil fremstå uheldig dersom ansatte i tilsynet skulle forfekte et syn på den europeiske arenaen som departementet er svært uenig i (Intervju 2012). Ansatte i Finanstilsynet har også ledet flere fagkomiteer under tilsynsmyndighetene. Da vil det også være en annen norsk

utsending tilstede i komiteen i tillegg til den som leder. En av informantene forklarer det på denne måten:

Jeg har sagt at hvis jeg skal lede en slik komité vil jeg være leder av gruppen og ikke norsk representant, [...] jeg føler jeg har en programforpliktelse til å heve meg over å være nordmann, hvert fall når jeg deltar der. Det er en uting å ha en formann som skal monopolisere meningene til en sånn gruppe, det er jo meningen at disse gruppene skal komme med forslag som noen kan enes om, og da er man nødt til å spille på lag med folk og ikke diktere hva meningene skal være (Intervju 2012).

Flere av informantene har nevnt at det benyttes mye tid og ressurser på å delta i slike komiteer, men at det som er viktig er å komme frem til et regelverk som er godt og forståelig. Da må man nødvendigvis legge noe av sin nasjonale bakgrunn til side, og i stedet arbeide så godt man kan for å oppnå enighet om et godt utkast til nytt regelverk. Samtidig er det påpekt av flere informanter at selv om arbeidsgruppene i vesentlig grad arbeider med det tekniske, vil allikevel mye være politisk betont og man har med seg en forståelse ”hjemmefra” om hva som vil være et fornuftig standpunkt å ha.

Når arbeidsgruppene har utarbeidet et forslag til regelverk sendes dette videre til BoS. Det er BoS man stemmer over forslag som kommer fra arbeidsgruppene og om dette skal sendes videre til Kommisjonen for behandling i EU- systemet. Finanstilsynets direktør, Morten Baltzersen, deltar i BoS i EBA og EIOPA, mens direktøren i avdeling for markedstilsyn deltar som observatør i styret i ESMA. Utsendingen fra Finanstilsynet har ikke stemmerett fordi Norge er et EØS-land. Tidligere hadde man ikke avstemninger i BoS, men på grunn av den økte mengden med regelverk som kommer fra arbeidsgruppene og sekretariatet til tilsynsmyndighetene har man nå gått over til å stemme. Ofte har man gitte tidsfrister fra Kommisjonen om å komme frem til et forslag til regelverk. I flere av intervjuene er det kommet frem at det er en oppfattelse om at regelverksprosessen i EU går for fort. Tidsfristene er for korte til at man har god nok tid til å sette seg godt inn i saker og utarbeide et godt og forståelig regelverk. Mye av årsaken til dette er at de nye tilsynsmyndighetene har fått veldig store sekretariater. Fra de ble opprettet i 2011 og frem til i dag har antallet ansatte i sekretariatene økt betraktelig. Disse gjør forberedelser til styremøtene, men det er en oppfatning i Finanstilsynet at sekretariatene nesten produserer for mye. Man får store saksmapper før hvert møte, og det er mye å sette seg inn i på kort tid. Det gjør også at det er vanskelig å holde tritt når man skal vedta ulike saker (Intervju 2012). Det oppfattes derfor slik

at mye er bestemt i arbeidsgruppene før det kommer opp til avgjørelse i styret. Grunnen til det er ofte de korte tidsfristene til BoS. Det anses som vanskelig å overprøve det som kommer nedenfra, når man har så liten tid. Samtidig har også prosedyrene i BoS endret seg ved at det går over til å bli en mer skriftlig prosedyre, fremfor møter som det var tidligere. For å foreberede seg til møtene i BoS har Finanstilsynet formøter der man gjennomgår dagsorden. I forordningene til de nye tilsynskomiteene står det at man skal jobbe for EUs beste, men ved flere anledninger har det fremkommet at tilsynssjefene representerer sine respektive lands interesser til en viss grad. I Finanstilsynet avklarer man internt før man drar til møtene i BoS, men man avklarer også med FIN hva som er norske interesser. Det er viktig å ivareta norske interesser og det anses som riktig å avklare med FIN dersom man er usikker på en sak som skal opp i enten EBA, ESMA eller EIOPA. Dette er for å unngå at tilsynet mener noe helt annet enn departementet i saker som ikke kun er tekniske, men også politisk betont. Da tilsynsmyndighetene ble opprettet var arbeidsmengden fra disse mye mindre enn det er nå. Tankegangen i tilsynet var at EBA, ESMA og EIOPA var deres nivå og at departementet kom inn senere. Ettersom det nå er mer og mer arbeid som avgjøres på tilsynsnivå, ser det ut til at departementet må trekkes inn på enkeltspørsmål som er av politisk art. Systemet med de nye tilsynsmyndighetene er relativt nytt og det er derfor ikke innarbeidet noen faste rutiner for kontakten mellom tilsynet og departementet i denne prosessen, det er fortsatt en pågående diskusjon (Intervju 2012).

I tillegg til å utarbeide nytt regelverk har også EBA, ESMA og EIOPA mulighet til å komme med egne anbefalinger der de mener det er hensiktsmessig. Tilsynsmyndighetene har mulighet til å fatte beslutninger på egen hånd som er bindende for medlemslandene. Eksempel på dette kan være å forby produkter. I tillegg har de mulighet til utstedte retningslinjer og anbefalinger som det forventes at tilsynsmyndighetene og finansinstitusjonene i medlemslandene følger. Dersom anbefalingene ikke følges, vil det bli gjennomført en prosess i EU-systemet der man "henges ut" for ikke å ha fulgt opp de tiltakene man er forpliktet til. Dette vil bli gjort i EUs organer og i full offentlighet. Tilsynsmyndighetene kan også megle mellom ulike nasjonale tilsynsmyndigheter der det skulle oppstå konflikter, og de kan fatte beslutninger dersom tilsynsmyndighetene ikke kommer til enighet seg imellom. Et eksempel på tilsynsmyndighetenes utvidete mandat er arbeidet med direktivet CRD IV. Dette direktivet ble forslått av Kommisjonen i august 2011 og er et nytt regelverk for kredittinstitusjoner og verdipapirforetak. Etter planen skal dette direktivet tre i kraft 1. januar 2013. CRD IV er fortsatt i prosess i EU-systemet, så det er foreløpig ikke vedtatt. I løpet av høsten 2011 kom

EBA med en anbefaling om at kapitalkrav til bankene skulle være enda høyere enn det kravet som står i regelverket som er under behandling. Dette var en innstramming i kravene fra EBA sin side som var en anbefaling til tilsynsmyndighetene, og ikke noe krav regelverksmessig. Denne anbefalingen om strengere kapitalkrav til banker ble oppfattet som svært kontroversielt, spesielt fordi mange europeiske banker sliter, og mange av landene ikke vil klare å innføre de strengere kravene. Finanstilsynet valgte å følge anbefalingen fordi man så at norske banker ville klare å øke kapitalkravene, selv om den ikke var bindende ettersom anbefalinger fra de europeiske tilsynsmyndighetene kun er veiledende for Norge, men bindende for EU-landene. En av informantene uttalte i denne sammenhengen: ” Dette er jo egentlig å snikinnføre en regel som er strengere enn det det legges opp til i CRD IV” (Intervju 2012).

Dette viser hvordan de europeiske tilsynsmyndighetene kan gå utenom Kommisjonen og selv komme med egne anbefalinger, og på den måten utnytte den utvidede myndigheten de er tillagt. Dette er også noe av grunnlaget for at det nå er under diskusjon hvordan regelverket om EBA, ESMA og EIOPA skal tas inn i EØS-regelverket. Slike direkte anbefalinger til nasjonale myndigheter og kredittinstitusjoner er grunnlovsstridig, fordi det i praksis betyr å delegere myndighet til en annen myndighet utenfor Norge som skal ta beslutninger som gjelder for landet (Intervju 2012).

3.7.2 Kontakt med Kommisjonen

Som nevnt er Kommisjonsnivået, altså nivå 2, departementets nivå. På møtene i EBA, ESMA og EIOPA deltar også Kommisjonen. Representanter fra Kommisjonen har heller ikke stemmerett, men er et såkalt ”non-voting member”. De deltar på møtene for å informere om hva som skjer hos dem, og følger diskusjonene. Det er typisk at man vil benytte lunsjpausen til å ta en prat med en utsending fra Kommisjonen som en form for uformell kontakt. I tillegg har folk fra Kommisjonen blitt invitert til Finanstilsynet for å holde presentasjoner om ulike tema, eksempelvis for å fortelle om hvordan de jobber med et gitt direktiv og hvilke utfordringer som er knyttet til det. Da vil det stort sett være representanter fra tilsynet tilstede og ingen representanter fra FIN. Det oppfattes som viktig i tilsynet å ha kontakt med Kommisjonen (Intervju 2012).

I tillegg har tilsynet kontakt med Kommisjonen når det er på møter i EFTAs working group on financial services. Det er vanligvis 4-5 møter i året, og i denne komiteen diskuteres

regelverk som er pågående i EU-systemet, og hvilke regler som er vedtatt. Der deltar ansatte i tilsynet sammen med ansatte i departementet. Gruppen i EFTA er et forum for at EFTA-landene til å informere hverandre om hvordan man ligger an med å gjennomføre direktiver. Det er EFTAs sekretariat som tilrettelegger for disse møtene, og sekretariatet har utstrakt kontakt med Kommisjonen (Intervju 2012).

3.7.3 Det nordiske samarbeidet

Det har vært en lang tradisjon for samarbeid mellom de nordiske tilsynsmyndighetene. Dette går så langt tilbake som 1920-årene (Intervju 2012). En viktig årsak til at man har hatt et så tett samarbeid, er at de nordiske landene er mer like Norge sammenlignet med mange andre land i EU. Spesielt på bankområdet har det nordiske samarbeidet vært tett. De nordiske bankmarkedene ligner relativt mye på hverandre selv om det også er ulikheter mellom landene. Finanstilsynet deltar på møter sammen med de andre nordiske tilsynsmyndighetene, dette er faste nordiske møter flere ganger i året. Flere av informantene har uttalt at dette er et nyttig forum fordi man får vite hvor de andre nordiske tilsynene står i en sak og der man ser at en sak er viktig, eksempelvis for det nordiske bankmarkedet, vil man forsøke å komme frem til et felles standpunkt som Sverige og Danmark kan ta videre inn i EU-systemet. De nordiske landene oppfattes som Norges innfallsport til EU, så det er viktig for Finanstilsynet å få fremmet norske synspunkter som kan fremmes på et høyere nivå enn tilsynsnivå. Da Sverige hadde formannskapet for eksempel, var det enklere å få gjennomslag for norske synspunkter. Dette kom av at man hadde hatt en jevn og god kontakt over mange år (Intervju 2012).

3.7.4 Rolleoppfatning/tilhørighet

I denne fasen i regelverksprosessen i EU oppfatter mange av informantene at tilsynsrollen er den man i særlig grad identifiserer seg med. Flere begrunner dette med at man er fagfolk og eksperter som arbeider med små tekniske deler av et regelverk. Det som er det viktig er at man deltar med den kunnskapen man besitter og ønsker å utvikle et best mulig regelverk (Intervju 2012). Når man deltar i ekspertgruppene og møter andre som er interessert i det samme som en selv vil man spesielt kjenne på tilhørigheten til faget. Hos noen av informantene oppfattes dette som kun én hatt.

Samtidig er det flere av informantene som har sagt at det kan variere ut i fra hvilket nivå man er på. Jo mer overordnet man er, jo mer overordnet vil man tenke.

Man kan være både tilsynsansatt og norsk utsending. Det er overlappende. Som representant for norske finanstilsynet så har vi som hovedmål finansiell stabilitet og velfungerende markeder. Og finansiell stabilitet er jo samme vurderinger i hele Europa. Men velfungerende markeder, [...] markedene er forskjellig i ulike land selv om det er et felles europeisk marked er det likevel store forskjeller (Intervju 2012).

Der det er forskjeller mellom landene, og en sak er sensitiv for et land vil man kunne føle en større tilhørighet til nasjonale interesser. Likevel vil det i bunnen ligge en forståelse om at man ønsker et best mulig regelverk. Man vil imidlertid arbeide for et regelverk som passer best for det man selv mener er viktig for sitt eget lands interesser. Av den grunn oppfattes det til en viss grad som overlappende roller eller tilhørighet (Intervju 2012).

I arbeidsgruppene under EBA, ESMA og EIOPA har flere av informantene uttalt at de oppfatter seg selv kun med en hatt, og det er hatten som fagekspert. Samtidig er det også en informant som sier at vedkommende identifiserer seg med arbeidsgruppen vedkommende deltar i.

Jeg er jo der på vegne av arbeidsgruppen jeg er formann for.[...] Hvis det er et flertall av gruppen din som mener noe så må du kanskje hevde noe, og hvis du hadde gått tilbake til å byttet hatt til å representere landet ditt er du ikke nødvendigvis enig i det.. [...] jeg synes da det er viktig å få igjennom noe som er fornuftig enn noe som er det ideelle som du selv ville hatt som ikke er oppnåelig. Det er noe med at det er litt mulighetskunst om hva det går an å bli enige om, og hva kan vi oppnå i dette på en måte. Og da blir det det faglige som er det viktigste. Nettopp fordi at når du stiller deg som en ekspert på et eller annet skal man være ekspert og ikke politiker. Når det løftes til styrenivå så tas det nok mer politiske hensyn enn det gjøres på ekspertnivå (Intervju 2012).

I de foraene der tilsynsansatte deltar sammen med departementet eller på vegne av FIN er det derimot en felles forståelse om at det er nasjonale interesser som fremmes. Dette kommer av at de ofte møter sammen på kommisjonsnivå, og at dette er ansett for å være departementets nivå, spesielt etter inndelingen ved Lamfalussy-prosessen. Samtidig bidrar koordineringene i forkant av slike møter, der det avklares hva som skal være et norsk standpunkt og hvordan man best mulig kan fremme norske interesser, til å forsterke dette. På samme tid ligger det også som et bakteppe her at man ønsker et godt og forståelig regelverk, og at man derfor må være villig til å inngå kompromisser og arbeide for gode felles løsninger.

3.8 Tilsynet arbeid med regelverk – implementeringsfasen og anvendelsesfasen

Denne delen vil ta for seg hvordan Finanstilsynet arbeider i implementeringsfasen og anvendelsesfasen. Her vil det bli lagt vekt på arbeidsdelingene mellom tilsynet og departementet og tilsynets mulighet for skjønn i denne prosessen. I tillegg vil det presenteres generelt samarbeid og konfliktmønster mellom tilsynet og departementet, og tilsynets kontakt med søsterdirektorater. Til slutt vil tilsynsansattes rolleoppfatning og tilhørighet ble presentert.

3.8.1 Arbeidsdelingen mellom tilsynet og departementet

Når et direktiv eller en forordning er vedtatt i EU, må det først gå gjennom EØS-komiteen i EFTA for å bestemme om regelverket er EØS-relevant. Når det så blir bestemt om et direktiv eller forordning skal innlemmes, starter overføringen av regelverket inn i norsk rett. Det er Finansdepartementet som har det overordnede ansvaret for å gjennomføre EØS-regelverket på finansområdet. Hvis regelverket må inn i norsk lov er det Stortinget som skal vedta dette, men utarbeidelsen av forslaget ligger hos FIN. Imidlertid kan Finansdepartementet gi mandat til tilsynet om å utarbeide slike forslag, tilsynet har forskriftskompetanse på helt marginale områder (Intervju 2012, Mydske 2011:31). Når tilsynet fremmer forslag til departementet om hvordan de mener en lov eller forskrift bør innføres, sender FIN dette videre ut på høring og får innspill fra næringen. Deretter tar departementet stilling til dette når de fremmer proposisjon til Stortinget eller fastsetter forskrift. Slik sett er gjennomføringsprosessen med EU-regelverk relativt lik regelverksprosessen ved lover som er vedtatt i Norge (Intervju 2012).

I januar 2012 sendte tilsynet et brev til departementet om regelverksutviklingen på EØS-området. Dette inneholdt en oversikt over regelverk som er forventet å tre i kraft for perioden 2012-2015. Finanstilsynet kom da med forslag og anbefalinger om hva som må gjøres, og hvilke tiltak som bør settes i gang for å være tidlig ute med å forberede seg på de endringene som måtte komme fra EU. Slik sett fungerer tilsynet som en antenne ut mot EU og gir innspill til departementet der det mener man bør forberede seg på endringer og justeringer (Intervju 2012). I brevet ble det foreslått ulike sammensetninger til lovutvalg der ulike parter er med på å utforme tilpasningene som må gjøres med det norske regelverket (Finanstilsynet 2012c).

Lovutvalg er en måte å forberede og gjennomføre regelverk fra EU. Dette benyttes ofte der det er store endringer som skal gjøres og hvor flere interessenter er involvert (Intervju 2012).

3.8.2 Tilsynets rom for skjønn

Reglene som kommer fra EU er mer og mer som forordninger og ikke direktiver. Ved direktiver står statene friere til å velge hvordan direktivets mål skal oppnås. Direktiver inneholder gjerne et minimums- eller maksimumsnivå og det er opp til nasjonalstatene selv hvordan de vil utføre direktivets bestemmelser. Det gis dermed rom for nasjonal tilpasning. Forordninger må implementeres som de er etter ordlyden. Da oversettes regelverket omtrent direkte av UD, og så lager tilsynet en henvisning i lov eller forskrift om at den gitte regelen fra EU gjelder som norsk lov eller forskrift (Intervju 2012). Det er en klar tendens fra EU om at regelverket går mer og mer i retning av fullharmonisering, og av den grunn kommer derfor også det meste av regelverket på finansområdet som forordninger. Tidligere var det slik at ansatte i tilsynet skrev om direktivene. Eksempelvis et direktiv på 150 sider klarte man å få ned til 30 sider norsk tekst og et forståelig og godt språk. Nå er det blitt slik at en forordning på 150 sider oversettes direkte. Språket i EU oppfattes som både kronglete og uforståelig og dette inntrykket forsterkes gjennom den direkte oversettelsen. Flere informanter uttrykte at en av utfordringene fremover vil bli å skrive leserveiledninger og rundskriv til institusjonene i Norge om hvordan reglene skal forstås. Det blir mindre rom for nasjonal tilpasning, og det er en oppfatning at det norske regelverket blir mer uoversiktlig ved den økte bruken av forordninger i EU (Intervju 2012). Tendensen mot fullharmonisering kom allerede med Lamfalussy-prosessen, men finanskrisen er den store årsaken til at EU nå kjører hardt på for å få en fullharmonisering på finansområdet. Det var en erkjennelse i EU i forbindelse med finanskrisen at nasjonale myndigheter hadde hatt for liberale tolkninger til de kravene som lå i direktivene (Intervju 2012). Denne innstramningen med nasjonal tilpasning innskrenker som sagt tilsynets rom for å utøve skjønn. Av den grunn er det derfor i stor grad lagt vekt på at tilsynet skal benytte det mulighetsrommet man har for å utøve skjønn. Som nevnt i avsnittet om utviklingen av regelverket er det mye av regelverket som fastsettes på såkalt teknokratnivå. Flere av informantene har påpekt at regelverket som kommer fra EU er svært detaljert og teknisk. Regelverksutformingen i EU bygger på en helt annen kultur enn den norske. Regelverket fra EU er mye mer detaljstyrt enn regelverk som har sin opprinnelse i Norge. Det finnes også grader av detaljstyring i norsk regelverk, men det er utformet på en annen måte. EU har en tyngre rettstradisjon enn det man har i Norge, og samtidig er

regelverket fra EU svært omfangsrikt. Regelverket kan til tider oppfattes som vanskelig å forstå, blant annet fordi det er et resultat av kompromisser mellom alle EU-landene. Regelverket inneholder derfor i visse tilfeller bevisste uklarheter av både politiske hensyn og fordi det er ulike markeder og ulike kulturer. Tilsynets tilnærming til bruken av regelverket fra EU er derfor at det er viktig at man finner en løsning man synes er fornuftig ut i fra det man kjenner. Det er ikke nødvendigvis slik at det er best å søke svar hos Kommisjonen eller andre for å forstå hvordan et direktiv eller en forordning er. Det er en generell oppfatning om at der det er rom for skjønn bør dette utnyttes så godt som mulig, spesielt med tanke på at mulighetene for skjønn blir færre og færre (Intervju 2012).

3.8.3 Samarbeid og konflikt mellom tilsynet og departementet

I visse tilfeller har det hendt at departementet og tilsynet har ulike oppfatninger av hva som vil være fornuftig, og at departementet har gått sterkt ut for at man skal forstå et regelverk på en spesiell måte. Innskuddsgarantidirektivet er et godt eksempel på en sak der tilsynet har forfektet et syn som ikke er genuint dets eget mening. Arbeidet med dette direktivet startet da Kommisjonen i oktober 2008 bestemte seg for å revidere det eksisterende direktivet, Direktivet 1994/19/EF. Direktivet fra 1994 var et minimumskrav som inneholdt en bestemmelse om at alle innskytere skulle få dekket et minimumsbeløp på 20.000 euro per bank. Ettersom dette kun var minimumskrav var det dermed tillatt med strengere nasjonale bestemmelser, noe som medførte at man i Norge i 1996 vedtok å innføre en egen dekningsgaranti på 2 millioner kroner. I oktober 2008 la Kommisjonen frem et forslag om endringer i innskuddsgarantidirektivet. Endringene gikk ut på en økning i minimumsdekningen til 50 000 euro, som så ble oppjustert til minimumsdekning på 100 000 euro. Dette forslaget ble imidlertid revidert og det ble vedtatt i februar 2009 at innen 1. januar 2011 skulle det være innført en fullharmonisering av dekningsnivået på 100 000 euro, noe som tilsvarer ca 800 000 norske kroner (Regjeringen 2012b). Fullharmoniseringen av dekningsgaranti vil si at alle EU- og EØS- land skal ha en toppgrense på 100 000 euro som dekningsnivå. Dette er blant annet for å unngå konkurransevridning, noe som også innebærer at Norge må endre sin innskuddsgarantiordning. Imidlertid ønsker Norge å opprettholde den ordningen som man har i dag, og startet dermed arbeidet med å få et unntak fra denne bestemmelsen. Årsaken til at man vil beholde dagens ordning, er blant annet for å opprettholde et stabilt bankvesen og finanssystem (Regjeringen 2011).

Finanstilsynets tilnærming til dette direktivet var i starten nøytral. I tilsynet så vi argumenter for både å ha en lavere og en høyere grense. Ansatte i tilsynet som arbeidet med dette direktivet i EU-regi ble aldri instruert i å mene det samme som finansministeren, men man så at det ville være uheldig å mene noe annet enn det departementet mener når man deltok i arbeidsgrupper i EU. Sånn sett kan du kalle det at vi er mer åpne for signaler, enn at vi blir overstyrt. Likevel skiller ikke arbeidet med dette direktivet seg betraktelig fra annet regelverksarbeid i tilsynet. Det punktet som gjør at det likevel er annerledes, er at direktivet er relativt politisk kontroversielt i Europa. Forskjellen fra annet regelverksarbeid er at departementet har vært mer aktive enn ellers (Intervju 2012).

Departementet har i denne saken gått sterkt ut og ment at det var viktig å beholde den garantien som Norge har. Dette har ledet til at Finanstilsynet ikke har hatt noen egen mening om saken. Det har kommet frem i flere av intervjuene at der det er snakk om politikk i en sak og ikke kun teknikk, er det ikke Finanstilsynets oppgave å mene noe om det. Dette er dermed et eksempel på at departementet har ment at noe er svært viktig politisk sett fra Norges side og Finanstilsynet har da støttet opp om den samme oppfatningen.

Samtidig finnes det andre saker der tilsynet og departementet har hatt klart ulike oppfatninger om hvordan regelverksutformingen skal være som en konsekvens av nytt EU-regelverk. Et eksempel er arbeidet med direktivet Solvens II. Dette direktivet ble vedtatt i EU i 2009 og er en samling av tidligere direktiver som blant annet angår livsforsikring og skadeforsikring som skal tre i kraft 1. januar 2013. Finanstilsynet foreslo i 2011 endringer i det norske forsikringsregelverket. Disse endringene som ble ansett som kontroversielle i departementet. Årsaken til at tilsynet fremmet forslag om endringer, var på bakgrunn av Solvens II som man i tilsynet så at kom til å føre til behov for justeringer i det norske regelverket. Tilsynet var blant annet bekymret for forsikringsselskapene på grunn av markedsutviklingen, og mente samtidig at departementet gjorde for lite i den sammenhengen. Næringen ga tilbakemelding til tilsynet om forslaget var godt, men at det ikke var godt nok. Finanstilsynet gikk derfor ut i full offentlighet og forsøkte å utøve press for å vise at det hastet med endringer i regelverket. Departementet lot seg imidlertid ikke presse, og ettersom det er FIN som har styringen i regelverksprosessen, er det FIN som bestemmer når en lovproposisjon skal fremmes. Årsaken til at departementet har vært lite villig til å gjennomføre endringer er fordi Norge på dette området har svært særegne regler og samtidig at livsforsikring er et vanskelig politisk område (Intervju 2012). Dette viser at det til tider kan oppstå konflikter mellom tilsynet og departementet om hvordan arbeidet med implementering og tilpasning til EUs regelverk skal

foregå, og der hvor noe anses som politisk viktig, er det til sist departementet som tar avgjørelsene. Flere av informantene har påpekt at det er blitt vanskeligere å skille mellom teknikk og politikk, og at det er blitt mer politikk i faget.

3.8.4 Kontakt med søsterdirektorater

Når regler skal iverksettes, kommer det som nevnt mange sider med lovtekst som kommer fra EU. Tilsynet har mye kontakt både med de nordiske landene i denne delen av prosessen, men også med tilsyn i andre EU-land. Alle informantene har vektlagt at det har vært nyttig å kunne delta i nettverk med andre tilsyn for å utveksle erfaringer og få bredere innsikt i hvordan man skal forstå regelverket, samtidig som det også er viktig for tilsynet på egenhånd å benytte seg av det mulighetsrommet som finnes. Gjennom møtene i de nye tilsynsmyndighetene har man opparbeidet seg nye kontakter, og dette har også gjort man har flere å ta kontakt med når man er usikker på hvordan regelverk skal implementeres og tolkes (Intervju 2012). Etter finanskrisen har man også fått et tettere samarbeid med de baltiske landene, og de har blitt en del av et baltisk-nordisk nettverk. Man har også møter med disse tilsynsmyndighetene fra tid til annen (Intervju 2012). Mye av kontakten med søsterdirektorater i EU-land foregår bilateralt ved at saksbehandlere ringer eller sender e-post til kolleger i andre land. Flere av informantene har uttalt at det er personavhengig hvor gode nettverk man har. Det kommer an på hvor god man selv er til å skaffe seg kontakter, om det er enkelt å ta en telefon til en tilsynskollega i et annet land eller ei. Ofte er den bilaterale kontakten gjerne om spesifikke spørsmål der noe er uklart i et direktiv eller en forordning (Intervju 2012).

3.8.5 Rolleoppfatning og tilhørighet

En av informantene mente at tilsynets rolle som helhet har blitt sterkere knyttet til EU fordi man må ha det samme regelverket som man har i EU, og at man dermed har mindre rom for å tilpasse seg nasjonalt når regelverket skal implementeres i Norge. Flesteparten av informantene oppga at de identifiserte seg fremfor noe annet med rollen som tilsynsansatt også i denne delen av regelverksprosessen. Årsaken til dette er man ønsker å benytte det skjønnnet man har rom for, slik at man kan lage best mulig regelverk som er forståelig og funksjonelt. Samtidig nevnes det av flere informanter, at det i denne fasen også skjer at man føler tilhørighet til sin respektive land. Arbeidet med innskuddsgarantidirektivet er et godt eksempel i den sammenhengen (Intervju 2012).

3.9 Oppsummering av kapittel

Dette kapitlet har gitt et innblikk i Finanstilsynets oppbygning og virkemåte. Videre er det beskrevet hvordan reguleringen av det norske finansmarkedet var før EØS-avtalen trådte i kraft og hvordan det nå reguleres som en konsekvens av tilsutningen til EØS. Finanstilsynets arbeid med både utformingen av nytt EU-regelverk og implementering og anvendelse av regelverket, er deretter presentert. I disse sammenhengene er det fremhevet hvilke fora som fremstår som spesielt viktige. Tilsynets forhold til både nasjonale myndigheter, Kommisjonen og søsterdirektorater i disse prosessene er også blitt belyst. I tillegg er det vist at tilsynsansatte identifiserer seg med ulike roller når de arbeider med utforming og implementering av regelverket. Dette er de empiriske funnene som ligger til grunn for den videre analysen.

4. Analyse og teoretisk fortolkning av empiriske funn

I dette kapitlet vil de empiriske funnene bli analysert innenfor de teoretiske perspektivene som er anlagt. Først vil funnene analyseres gjennom det intergovernmentale perspektivet, deretter gjennom flernivåperspektivet. Til sist vil historisk institusjonalisme benyttes som et støtteperspektiv for å tolke endringene, eller mangel på slike, som har funnet sted.

4.1 Det intergovernmentale perspektivet

Det intergovernmentale perspektivet ser EU som en mellomstatlig organisasjon der forhandlinger foregår mellom nasjonalstatenes øverste myndigheter. Statene anses for å være enhetlige rasjonelle aktører som er organisert etter en hierarkisk struktur. Finanstilsynets forhold til departementet må derfor ses i lys av dets plass i den nasjonale styringskjeden. Tilsynet er som nevnt delegert myndighet fra Finansdepartementet gjennom årlige tildelingsbrev og kan få tildelt oppgaver i tilefeller der departementet ser behov for å benytte seg av tilsynets ekspertise og ressurser. I prosessen med å utarbeide regelverk i EU deltar tilsynet sammen med departementet på kommisjonsnivå. Som vist i intervjuene arrangeres det formøter mellom tilsynet og departementet i forkant av møtene i Kommisjonen hvor det avklares hva som er norske interesser og posisjoner. Tilsynsansatte har da anledning til å fremme synspunkter om hva som vil være hensiktsmessige posisjoner å ta, men det er departementet som sitter med den avgjørende myndigheten om hvilke synspunkter som skal fremmes fra norsk side og det er kun departementet som taler norske posisjoner i slike møter. Det er imidlertid enighet mellom ansatte i tilsynet og departementet at i disse foraene er det norske interesser som skal fremmes. Det samme gjelder der tilsynet deltar i komiteer i Kommisjonen på vegne av FIN. Som det fremkommer av intervjuene sier ansatte i Finanstilsynet at de er lojale mot departementet og fremmer norske interesser som er avklart på forhånd også der de deltar uten FIN. Tilsynsansatte forholder seg til departementet og er lojale overfor sin overordnede myndighet. Departementet fungerer som kanalen opp mot EU-nivået. Dette gjør at den vertikale hierarkiske strukturen i den nasjonale styringskjeden blir opprettholdt. Tilsynets forhold til departementet i denne prosessen kan derfor sies å være preget av samarbeid snarere enn konflikt.

Finanstilsynets deltakelse i EBA, ESMA og EIOPA kan tolkes som et samarbeid knyttet til faglige synspunkter og interesser. Informantenes holdning til deltakelse i slike komiteer er at de deltar som fagekspert og det som er viktig er å fremme gode faglige synspunkter slik at man kan få til et best mulig regelverk for institusjonene på det norske finansmarkedet. Dette indikerer at det til en viss grad tas hensyn til norske interesser, eller at disse i det minste ligger som et bakteppe også i dette forumet. Således kan derfor deltakelse i EBA, ESMA og EIOPA betegnes som et samarbeid av mellomstatlig karakter. Informantene har lagt vekt på at der noe oppfattes som politisk betont, vil man klarere med departementet før man deltar i komiteene under tilsynsmyndighetene. Dette kommer av at saker som er av politisk art er utenfor Finanstilsynets myndighetsområde. Selv om EBA, ESMA og EIOPA er ansett for å være tilsynets nivå er det likevel utstrakt kontakt mellom tilsynsansatte og departementet i forbindelse med deltakelse i komiteer under de europeiske tilsynsmyndighetene. Samarbeidsordningen mellom tilsynet og departementet i denne sammenhengen er det som nevnt, ikke fastsatt noen rutiner for fordi dette er rimelig nytt. Samtidig har det også fremkommet av intervjuene at det forventes at departementet må trekkes inn i større grad i dette arbeidet fremover fordi man ser en tendens til at mer og mer som behandles i disse foraene, er politisk betont. Tanken om at samarbeid i EBA, ESMA og EIOPA er mellomstatlig forsterkes ved at det antas at de som deltar i BoS i større grad tenker overordnet enn de som deltar som fagekspert i arbeidsgruppene. Dette kan forstås som at de som deltar i BoS er mer lydhøre for signaler fra departementet, og således opptrer mer i tråd med det som anses som norske synspunkter når de deltar i dette forumet. Sett i lys av det intergovernmentale perspektivet kan man tolke dette som at Finanstilsynet arbeider i tråd med den myndigheten de er delegert fra departementet og at de ikke ønsker å fremme synspunkter som vil stride i mot noe som man tror det kan være politisk motstand mot i departementet. Tilsynet rapporterer også til departementet etter møter i de europeiske tilsynsmyndighetene slik at departementet får informasjon om viktige saker som har blitt behandlet der. Dette kan oppfattes som at tilsynet anser det som viktig å forholde seg til den hierarkiske strukturen i styringskjeden også når de deltar i fora i EU.

I arbeidet med å utvikle regelverk er samarbeidet med de nordiske tilsynsmyndighetene ansett som viktig av flere informanter. Dette samarbeid har foregått siden 1920-tallet og man har faste møter flere ganger i året. Samarbeidet med de nordiske landene benyttes for å utveksle synspunkter og koordinere interesser. Det fremkommer av intervjuene at Finanstilsynet anser de nordiske landene som sentrale for å få fremmet norske interesser inn i EU-systemet på et

høyere nivå enn tilsynsnivå. Dette kan dermed forstås som et forum for å fremme norske interesser og kan dermed anses for å være av mellomstatlig karakter ettersom tilsynsmyndighetene er underlagt nasjonale myndigheter og dermed også nasjonal kontroll.

Når det gjelder arbeidet med implementeringen av regelverket, er det i stor grad departementet som bestemmer hvor delaktig tilsynet skal være i denne prosessen. Tilsynet delegeres myndighet fra FIN til å skrive forskrifter og utarbeide forslag til hvordan regelverket fra EU skal innføres i norsk lov, eller om lovutvalg skal oppnevnes. Tilsynet utarbeider derfor en oversikt til departementet over EU-regelverk hvilke forberedelser som må settes i gang i forbindelse med implementeringen av regelverket. Informantene har uttalt at de opplever at departementet ønsker å benytte seg av tilsynets faglige kompetanse og at departementet er åpent for faglige innspill og synspunkter. Når regelverk skal implementeres, er det få signaler som kommer fra institusjonene i EU. De føringene som eksisterer knytter seg vesentlig til regelverkets form, det vil si enten som direktiv eller forordning som avgjør hvor mye rom det er for nasjonal tilpasning. Det er derfor liten eller ingen kontakt mellom Finanstilsynet og EU-nivået i denne delen av prosessen. Regelverket kommer fra Kommisjonen og Kommisjonsnivået er ansett som departementets nivå. Dermed blir departementet kanalen mellom tilsynet og EU i denne sammenhengen.

Samtidig benytter departementet tilsynet som en kanal mot EU-systemet der de anser saker som politisk viktige for Norge. Eksempelet med innskuddsgarantidirektivet illustrerer dette godt. Dette er en politisk sensitiv sak hvor departementet har strammet grepet og ber tilsynet forfekte et synspunkt som er fullt og helt norsk politikk. Da vil tilsynsansatte arbeide etter de føringene som er lagt fra departementets side, noe som illustrerer godt den hierarkiske arbeidsdelingen i den nasjonale styringskjeden. Dette oppleves imidlertid som lite problematisk fra tilsynets side ettersom de ikke ønsker å opptre i konflikt med departementets syn der noe anses som politisk viktig. Av den grunn kan tilsynets forhold til departementet anses som preget av samarbeid, snarere enn konflikt også i denne delen av arbeidet med EU-regelverk.

Helt siden Norge ble en del av EØS, har det vært utpreget samarbeid mellom tilsynet og departementet. Ettersom EØS-avtalen har medført en større arbeidsmengde for både tilsyn og departement i europeisk øyemed, har man også sett behov for større grad av koordinering av interesser og samtidig gjensidig utveksling av synspunkter og faglige innspill mellom tilsynet

og departementet. Trenden med økt behov for koordinering og bred kontakt mellom tilsynet og departementet bidrar til å skape et bilde av at det er lite spenninger i systemet.

Alle informantene har sagt at de oppfatter rollen som fagekspert som den sterkeste, og at de dermed har lojalitet til egen organisasjon. Slik sett er rolleoppfatningen knyttet opp til den funksjonen de innehar i den nasjonale styringskjeden. I følge det intergovernmentale perspektivet vil nasjonale embetsmenns tilhørighet og rolleoppfatning endres når de deltar i forum på den europeiske arenaen. Denne antakelsen kan forklare at ansatte i Finanstilsynet oppfatter seg selv som representanter fra Norge når de deltar i komiteer under Kommisjonen, selv om de føler sterkest tilhørighet til tilsynet og fagrollen ellers. Dette kan derfor tolkes som et skifte i tilhørighet fra fagrollen på den nasjonale arenaen til nasjonal tilhørighet på den europeiske arenaen.

4.2 Flernivåperspektivet

4.2.1 Betydningen av fragmentering av forvaltningen

4.2.1.1 Betydningen av horisontal spesialisering

Den horisontale spesialiseringen av den norske forvaltningen medfører en klar arbeidsfordeling som er bestemt etter sektorspesifikke og funksjonelle prinsipper. Dette gjelder så vel departementer som tilsyn og direktorater. I EU har man også fått en form for horisontal spesialisering ved at institusjonene er ilagt ulike oppgaver seg i mellom samt innad i de ulike institusjonene.

I følge flernivåperspektivet ligger det flere institusjonelle trekk til grunn for at man kan få et administrativt system som strekker seg over flere nivåer. Opprettelsen av Kommisjonen som en utøvende myndighet som er organisert etter sektorielle og funksjonelle prinsipper, og Rådet på den andre siden som er organisert etter territorielle prinsipper er et uttrykk for den horisontale spesialiseringen på EU-nivå og således en slik institusjonell faktor. Kommisjonen er det organet med initiativrett til å fremme lovforslag og skal i tillegg følge opp at regelverket implementeres i medlemsstatene. Dette medfører at Kommisjonen har behov for å benytte seg at nasjonale tilsyn og direktorater, noe som kan tolkes som en utvikling i retning av en form for direkte administrasjon. Samtidig er det antatt at ettersom Rådet og Kommisjonen er organisert etter ulike prinsipper kan dette medføre ulike rolleoppfatninger i

fora knyttet til disse institusjonene. Dette åpner for at man kan få en form for nettverksadministrasjon på tvers av de nasjonale grensene der nasjonale tilsynsansatte interagerer med søsterdirektorater i andre land for å diskutere forhold rundt det europeiske regelverket.

Horisontal spesialisering har innvirkning på formel rolletilhørighet og bidrar samtidig til å forme hvordan individer i organisasjoner definerer problemer og løsninger. Derfor kan tilsynsansattes rolletilhørighet til sitt fagfelt antas å være en effekt av den horisontale spesialiseringen i den norske forvaltningen. Alle informantene har uttalt at de identifiserer seg i stor grad med tilsynsrollen og rollen som fagekspert når de deltar i arbeidsgrupper i EBA, ESMA og EIOPA. De oppfatter seg selv som fagfolk som har kontakt med andre fagpersoner, hvor det viktigste målet i disse foraene er å få til et godt utarbeidet regelverk som bygger på gode faglige synspunkter. Ettersom EBA, ESMA og EIOPA er tilsynets nivå i regelverksprosessen, oppfatter de ansatte i tilsynet at deltakelsen der i stor grad er knyttet til tilsynets egne synspunkter og ikke departementets. Som det har fremkommet av intervjuene, er informantene samstemte om at de ikke oppfatter seg som nasjonale representanter i fora knyttet til EBA, ESMA og EIOPA. Rolleoppfatningen er knyttet til tilsynsrollen og rollen som fagekspert. Horisontal spesialisering medfører at tilsynet er tildelt spesifikke oppgaver knyttet til ett fagområde. Det er dermed naturlig at man føler sterk tilknytning til eget fagfelt. Dette stemmer godt overens med antakelsen om at horisontal spesialisering fremkaller sektorielle og funksjonelle rolleoppfatninger, noe som kan sies å være tilfellet hos de ansatte i Finanstilsynet. Rollen som tilsynsansatt og fagekspert fremkalles også av vertikal spesialisering. Dette behandles under avsnittet *4.2.1.2 Betydning av vertikal spesialisering*.

I flernivåperspektivet er det antatt at det foregår interaksjon mellom nasjonale tilsynsmyndigheter og EU-nivået, samt mellom tilsynsmyndigheter i EU-land. Den horisontale spesialiseringen kan sies å fremkalle et behov for denne samhandlingen på tvers av nivåer og landegrenser. Dette er fordi horisontal spesialisering innebærer spesialisering innenfor et gitt fagfelt. Det er derfor naturlig at en ønsker å konferere med andre som arbeider med tilsvarende oppgaver eller fagfelt både på EU-nivå og hos søsterdirektorater. Tidligere var Kommisjonen et naturlig forum for tilsynet å forholde seg til på EU-nivået. Etter Lamfalussy-prosessen med inndeling i ulike nivåer i regelverksprosessen, er Finanstilsynets kontaktpunkt med det europeiske nivået i stor grad knyttet til EBA, ESMA og EIOPA. De nye europeiske tilsynsmyndighetene er organisert etter sektorielle og funksjonelle prinsipper og

fungerer på den måten som et samlingspunkt for tilsyn og direktorater i EU-landene som også er organisert etter de samme prinsippene. Samtidig er det også observert at tilsynsmyndigheter i EU og EØS har kontakt med hverandre utenfor deltakelsen i de europeiske tilsynsmyndighetene. Det skyldes i stor grad horisontal spesialisering. Informantene har uttalt at de opplever kontakt med andre tilsynsmyndigheter som svært nyttig, ettersom de blir utsatt for mange av de samme utfordringene og problemene knyttet til EUs regelverk. Samarbeid med søsterdirektorater faller seg på den måten naturlig fordi man kan benytte seg av gjensidig utveksling av informasjon, kunnskap og erfaring for hvordan man skal angripe ulike problemstillinger knyttet til arbeidet med EU-regelverk. Det nordiske nettverkssamarbeidet trekkes frem av informantene som spesielt viktig ettersom Finanstilsynet anser de nordiske markedene som relativt like det norske. Samhandlingen med andre søsterdirektorater har samtidig økt som en konsekvens av den økte mengden med arbeid som foregår i EBA, ESMA og EIOPA. Kontakt med søsterdirektorater foregår spesielt i prosessen med å implementere regelverk fra EU, men også der regelverket skal tolkes og anvendes. Denne kontakten på tvers av tilsynsmyndigheter foregår både over telefon og på e-post. Den økte kontakten mellom søsterdirektorater peker i retning av at EU-systemet er en form for nettverksadministrasjon. Samtidig tyder dette på at den horisontale kontakten med direktorater i EU-land er et supplement til det vertikale forholdet til departementet på den ene siden og diagonalt til EBA, ESMA og EIOPA på den andre siden.

4.2.1.2 Betydningen av vertikal spesialisering

Vertikal spesialisering er også en faktor som ligger til grunn for å forklare oppblomstringen av et flernivåsystem. På EU-nivå ser man utslag av vertikal spesialisering ved opprettelsen av EBA, ESMA og EIOPA. Disse er organisert som autonome tilsynsmyndigheter utenfor Kommisjonen for å avlaste Kommisjonen i arbeidet med regelverksutforming. I tillegg har de ansvar for oppfølgingen av nasjonalstatene når det gjelder implementeringen av regelverket. Et annet hensyn som ligger bak opprettelsen av de nye tilsynsmyndighetene, var at man ønsket en likere implementering på tvers av EU-landene. Dette er en konsekvens av at EU etter finanskrisen erkjente at den ulike implementeringen på tvers av nasjonalstatene utgjorde et stort problem. På nasjonalt nivå er den vertikale spesialisering uttrykt ved at Finanstilsynet er opprettet som et eget forvaltningsorgan utenfor Finansdepartementet. Årsaken til at man ønsker å dele opp forvaltningen på denne måten, er for å sikre at enkeltbeslutninger blir mer avskjermet fra departementets interesser og synspunkter, og at tilsynet kan opptre som en

autonom myndighet uavhengig av departementet. Denne frakoblingen fra det formelle politiske nivået åpner for at Finanstilsynet kan kobles direkte opp mot EU-nivået. Dette åpner for at tilsynet lettere kan ta del i en integrert europeisk administrasjon.

Den vertikale spesialiseringen kan også sies å ha innvirkning på tilsynsansattes rolleoppfatning i de ulike foraene på EU-nivå. Det har fremkommet av intervjuene at samtlige av informantene oppfatter sterk tilhørighet til rollen som tilsynsansatt og som fagperson. Dette kan være en funksjon av den vertikale spesialiseringen som frembringer følelsen av å være faglig uavhengig, som også skjer ved den horisontale spesialiseringen. Alle informantene har vektlagt at de anser sin faglige kompetanse for å være grunnlaget for deltakelsen i arbeidsgrupper i EBA, ESMA og EIOPA. Dette er fora som er knyttet kun til tilsynsmyndigheter. Synspunkter som fremmes i disse arbeidsgruppene er faglige synspunkter som er avklart i Finanstilsynet i forkant av møter i arbeidsgruppene. Dette er i vesentlig grad uavhengig av hva som er norsk politikk og Finansdepartementets synspunkter.

Vertikal spesialisering bidrar også til å skape en forholdsvis klar arbeids- og oppgavefordeling mellom tilsynet og departementet. Finanstilsynet er delegert myndighet fra departementet og opptrer på den måten som et eget forvaltningsorgan som har ansvar for faglige oppgaver innenfor forvaltningen. Alt som defineres politisk er derimot departementets arbeids- og ansvarsområde. Av den grunn oppfattes det derfor som riktig å konsultere departementet der noe anses for å være politisk betont i forbindelse med deltakelse i EBA, ESMA og EIOPA. Der det oppstår faglige uenigheter om hvordan regelverk bør implementeres eller tolkes, kan dette ses som et uttrykk for den vertikale arbeidsdelingen mellom tilsynet og departementet. I tilsynet er det imidlertid en forståelse for at det er i departementets myndighet å kunne ta de endelige beslutningene uten at tilsynet nødvendigvis er enige i departementets synspunkter. Arbeidet med Solvens II er et eksempel på en slik situasjon der Finanstilsynet har hatt en annen oppfatning enn departementet, men at det er departementet som har den avgjørende myndigheten. Dette tyder på at det i visse tilfeller kan oppstå spenninger mellom tilsynet og departementet som en konsekvens av uenigheter om regelverk fra EU. På en annen side fremstår det sjelden store uenigheter mellom tilsynet og departementet fordi det er en jevn og gjensidig kontakt mellom tilsynet og departementet. Departementet orienterer tilsynet om hva som skjer på kommisjonsnivået, og tilsynet rapporterer til departementet fra arbeidet i EBA, ESMA og EIOPA i relevante saker.

Den vertikale spesialiseringen kan også bidra til å forklare at tilsynsansatte kan opptre med flere hatter i en integrert europeisk administrasjon. For det første kan det se ut til at tilsynet opptrer som en del av en indirekte administrasjon ved at det deltar sammen med departementet i komiteer i Kommisjonen og bistår departementet med faglige råd og innspill når regelverk skal utvikles. Samtidig utformer tilsynet forslag til hvordan EU-regelverket skal innføres i norsk lov der departementet ber tilsynet om bistand. Dette forsterker inntrykket av at tilsynet er en del av en indirekte administrasjon. På den annen side kan det se ut til at tilsynet opptrer som en del av en direkte administrasjon ved at ansatte i tilsynet deltar i komiteer på EU-nivå under EBA, ESMA og EIOPA. I tillegg kan det komme egne anbefalinger fra EBA, ESMA og EIOPA om hvordan regelverk skal implementeres og fortolkes. Dette er som nevnt ikke bindende for Finanstilsynet ettersom regelverket som omhandler EBA, ESMA og EIOPA ikke er inntatt som en del av EØS-avtalen. Finanstilsynet tar likevel hensyn til disse anbefalingene i sitt eget tilsynsarbeid. For det tredje kan det hevdes at tilsynet også opptrer med en hatt i en nettverksadministrasjon ettersom det er bred kontakt med søsterdirektorater, spesielt når regelverk skal implementeres og anvendes. Dette er muliggjort ved at tilsyn og direktorater i andre EU-land også er vertikalt spesialisert og dermed kan interagere med det norske finanstilsynet. Kontakten og samordningen med de nordiske landene er fremhevet av informantene som spesielt viktig, men det foregår også utstrakt kontakt med direktorater utenfor Norden. Dette styrker antakelsen om at EU-systemet kan anses som en nettverksadministrasjon.

EBA, ESMA og EIOPA er tildelt betydelig større myndighet enn komiteene i Kommisjonen som de har erstattet, og denne myndigheten benyttes i stor grad. Opprettelsen av de europeiske tilsynsmyndighetene har bidratt til endringer i det europeiske systemet ved at Kommisjonen nå fremstår mer som departement eller som et ”politisk sekretariat”, mens myndighet er flyttet nedover i systemet og gjort EU-byråene sterkere og mer innflytelsesrike i regelverksprosessen. Dette har bidratt til å formalisere samarbeidet mellom nasjonale tilsynsmyndigheter på et høyere nivå enn kun som horisontal nettverkskontakt. Dette kan tolkes som at vertikal spesialisering på EU-nivået forsterker antakelsen om at EU-systemet er en form for integrert administrasjon.

En annen konsekvens av opprettelsen av EBA, ESMA og EIOPA er at det har blitt mindre kontakt mellom tilsynet og Kommisjonen. Dette gjelder både i sammenheng med utvikling av EU-regelverk, samt når regelverk skal implementeres og anvendes. Unntaket er imidlertid der

hvor tilsynet deltar sammen med departementet. Ansatte i tilsynet opplever få retningslinjer fra Kommisjonen i perioden etter at regelverket er utviklet og før det skal implementeres. Det eneste som peker i retning av en klar føring fra Kommisjonen i denne sammenhengen er om regelverket er utformet som direktiv eller forordning. Det er en større tendens til at regelverket for finanssektoren er utformet som forordninger, og disse gir lite rom for nasjonal tilpasning. Dette trekker i retning av at det blir mer direkte implementering. Imidlertid oppfattes det tidvis som at regelverket inneholder intenderte uklarheter, noe som gir mer rom for tilsynsansatte til å utøve faglig skjønn. Det gir en potensiell mulighet for at departementet kan styre denne skjønnsbruken. Det ser derimot ut til at dette skjønnet styres av tilsynet selv.

4.2.1.3 Betydningen av primær- og sekundærstruktur

De empiriske funnene viser at ansatte i Finanstilsynet er en del av to organisasjonsstrukturer, både en nasjonal og en europeisk, for eksempel i betydningen av å delta i komiteer på EU-nivå. Primærstrukturen antas å være den organisasjonsstrukturen som tilsynsansatte er en del av hver dag. Samtlige informanter opplever en sterk tilhørighet til Finanstilsynet og tilsynets mål og interesser. Samtidig utgjør deltakelse på europeisk nivå en vesentlig del av tilsynsansattes arbeidsoppgaver, men dette er i mindre grad enn de nasjonale arbeidsoppgavene. Således er derfor den europeiske organisasjonsstrukturen av sekundær betydning.

Organisasjonsstrukturen forventes å legge føringer på lojaliteten og tilhørigheten blant de ansatte i organisasjonen. Det er først og fremst primærstrukturen som antas å ha størst påvirkningskraft på de ansattes rolleoppfatning og tilhørighet. De empiriske funnene i denne oppgaven har vist at samtlige informanter anser tilsynsrollen som den viktigste når de deltar i arbeidet med utforming og implementering av regelverk fra EU. Dette er et uttrykk for lojalitet til egen organisasjon og at denne til en hver tid er den viktigste.

I de tilfellene der tilsynsansatte deltar i komiteer i Kommisjonen sammen med eller på vegne av departementet, oppgir informantene at de ser seg selv som norske utsendinger og de deltar for å fremme norske synspunkter. I tillegg gir faglige råd til departementet om hva som vil være fornuftig sett i lys av norsk finansmarkedspolitikk. De ansatte i tilsynet føler da en nasjonal tilhørighet og lojalitet overfor norske interesser. Deltakelse i den nasjonale styringskjeden kan sies å frembringe lojalitet og tilhørighet til nasjonalstaten. Dette kan tolkes som at den nasjonale styringskjeden også er en viktig del av tilsynets primærstruktur som

sådan. Videre kan det se ut til å være et skifte i tilhørigheten fra lojalitet til egen organisasjon til lojalitet til departementet. Dermed får tilsynsansatte også lojalitet til nasjonale interesser og synspunkter. Imidlertid har informantene uttalt at det oppfattes som helt naturlig å opptre som norsk utsending i noen tilfeller og som tilsynsansatt i andre tilfeller. Dette peker i retning av lite spenninger i systemet.

Sekundærstrukturen antas også å ilegge forventinger på individene og dermed også påvirke rolleoppfatningen og tilhørigheten til ansatte i tilsynet. De empiriske funnene indikerer at dette også er tilstede. Flere av de intervjuede oppfatter at det som er viktig når man deltar i EBA, ESMA og EIOPA, er å arbeide for EUs beste og utvikle et regelverk som er best mulig for det felleseuropeiske finansmarkedet. Dette kan uttrykkes som en lojalitet overfor de europeiske tilsynsmyndighetene og således sekundærstrukturen. En av informantene har samtidig uttrykt at vedkommende føler sterk tilhørighet til den arbeidsgruppen vedkommende leder i en av de europeiske tilsynsmyndighetene. Dette er en sterk indikasjon på at sekundærstrukturen legger føringer på rolleoppfatning og tilhørighet. Samtidig har ingen av informantene uttalt at de mener de interessene og identitetene som en kan få ved å delta i europeiske fora, erstatter tilhørigheten til tilsynet. Snarere oppfattes disse som tillegg til den rolleoppfatningen og tilhørigheten som de har med seg fra primærstrukturen.

4.3 Historisk institusjonalisme

Det er en lang tradisjon for finansielt tilsyn Norge. Dette strekkes seg tilbake til tidlig 1900-tallet. Opprettelsen av Kredittilsynet gjorde at Norge var det første landet som innførte integrert tilsyn, og alle tilsynsområdene ble da samlet innenfor en og samme institusjon. Finanstilsynet oppgaver er fastsatt i Finanstilsynsloven og delegert fra Finansdepartementet gjennom årlige tildelingsbrev. I tillegg er det som vist, mulig for departementet å gi tilsynet tilleggsoppgaver der de mener de har behov for tilsynets kompetanse og ressurser. Slik har det vært en tydelig hierarkisk struktur i forholdet mellom departementet og tilsynet. Denne strukturen kan sies å ha blitt ført videre når det kommer til tilsynets arbeid med EU-regelverk og kan således sies å være trekk av stivhengighet i forholdet mellom tilsynet og departementet. Helt siden begynnelsen av EØS-samarbeidet, har forholdet mellom Finanstilsynet og Finansdepartementet jevnt over vært preget av utstrakt samarbeid. Tilsynet og departementet deltok annenhver gang på møter i Kommisjonen og utvekslet til en hver tid

informasjon og synspunkter i sammenheng med disse møtene. I tillegg ble det holdt formøter slik at tilsynet og departementet kunne koordinere felles interesser og synspunkter. Departementet vurderte det som nyttig å kunne benytte tilsynets faglige kompetanse i denne sammenhengen og ga dermed tilsynet økt delegert myndighet i EØS-sammenheng. Avtalen har vist seg å være mer omfattende og ressurskrevende enn det man hadde forestilt seg. Fra EØS-avtalen trådte i kraft har tilsynet arbeid med regelverk fra EU økt for hvert år som har gått. Det er i stor grad opp til Finansdepartementet å bestemme tilsynets delaktighet når regelverk fra EU skal inn i norsk lov, men det fremkommer av intervjuene at departementet i enda større grad nå enn før gir tilsynet myndighet til å fremme høringsforslag og skrive forskrifter og lovforslag. Dette fremstår som et klart mønster av stivhengighet mellom tilsynet og departementet, men at det samtidig har foregått gradvise tilpasninger som er resultat av økt arbeidsmengde i forbindelse med både utvikling og implementering av EU-regelverk.

Det gjensidige og stabile forholdet mellom tilsynet og departementet gjennom mange år, kan i et historisk institusjonalistisk perspektiv forklares som en konsekvens av den institusjonelle robustheten som ligger til grunn i den nasjonale styringskjeden. Samtlige informanter har nevnt at der noe anses som politisk betont er det helt naturlig å avklare dette med departementet, ettersom tilsynets oppgaver er knyttet til fag og ikke politikk. Dette er et uttrykk for at den vertikale arbeidsdelingen anses som den passende å følge også i arbeidet med EU-regelverk. Slik følger man det tradisjonelle handlingsmønsteret som også er viktig og riktig å forholde seg til ved nasjonale lovsaker. Dette fremstår som et stivhengig handlingsmønster. Videre kan dette kan peke i retning av innslag av indirekte iverksetting ved at tilsynet tjener departementet og bistår med faglige synspunkter og råd når EU-regelverk skal utvikles og implementeres.

Trekk av institusjonell robusthet ser man også innad i Finanstilsynet. Det er gjennomført svært få endringer i organisasjonen i forbindelse med tilsutningen til EØS-avtalen. De få justeringene som ble gjort i 1993 er fortsatt gjeldende. Disse endringene innebar opprettelsen av internasjonal koordinator samt nedleggelsen av internasjonal avdeling. Dette medførte at arbeidet med EU-regelverk ble flyttet til de aktuelle fagavdelingene. Denne stabile strukturen kan tolkes som medvirkende til at forholdet mellom tilsynet og departementet ikke har endret seg vesentlig. Dette til tross for at tilsynsansatte i større grad nå enn før også forholder seg til EU-nivået i tillegg til departementet.

Det kan også synes som et mønster av stivhengighet i forhold til det nordiske samarbeidet. Det har vært et tett nordisk samarbeid siden 1920-tallet. Dette har blitt ytterligere forsterket ved norsk tilslutning til EØS-avtalen og samtidig at de nordiske landene har blitt EU-medlemmer. Dermed kan de nordiske landene benyttes som en kanal opp mot EU-nivået for å fremme norske interesser.

I et historisk institusjonalistisk perspektiv kan imidlertid finanskrisen betegnes som et ytre sjokk som kan ha medført endringer, til tross for den institusjonelle robustheten. EBA, ESMA og EIOPA ble opprettet som en konsekvens av finanskrisen fordi man da erkjente at det var stort sprik i implementeringen av regelverket på tvers av medlemsstatene. De europeiske tilsynsmyndighetene har bidratt til et sporskifte ved at disse er ilagt større myndighet enn komiteene som de erstattet. Dette har medført en styrking av EU-nivået. EBA, ESMA og EIOPA er ilagt mer kompetanse til å penetrere det nasjonale administrative systemet ved at de kan komme med egne anbefalinger og retningslinjer som anses som bindende for medlemslandene. Finanstilsynet forholder seg til disse anbefalingene i stor grad i sin egen tilsynsvirksomhet. Samtidig er det en vedvarende tendens at regelverket som kommer fra EU som berører finansmarkedet er utformet som forordninger og ikke direktiver. Dette gir lite rom for nasjonal tilpasning og kan således forstås som en form for direkte implementering. Dette kan tyde på at den direkte formen for administrasjon forsterkes ytterligere og det samtidig kan oppstå et diagonalt trykk på Finanstilsynet fra de europeiske tilsynsmyndighetene. Således kan dette tolkes som et brudd på stien ved at EU-nivået kan påvirke Finanstilsynet direkte uten å gå gjennom departementsnivået.

4.4 Oppsummering

I lys av det intergovernmentale perspektivet er det vist at det oppfattes som både viktig og riktig for tilsynet å forholde seg til departementet når det arbeider med regelverk som har sin opprinnelse i EU. Det er stor grad av koordinering mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet i disse prosessene og tilsynsansatte forholder seg lojalt til departementet. Slik fremstår departementet som en kanal ut mot EU, og det hierarkiske mønsteret i den nasjonale styringskjeden opprettholdes. Mønsteret i den nasjonale styringskjeden er således en viktig faktor for å forstå Finanstilsynets forhold til både nasjonale myndigheter og europeiske institusjoner når det arbeider med EU-regelverk. Disse funnene styrker de teoretiske antakelsene i det intergovernmentale perspektivet.

Flernivåperspektivet er benyttet for å supplere den intergovernmentale forståelsen av EU-systemet. Det er vist at man ser trekk av at EU-systemet kan betegnes som en direkte form for administrasjon. Dette er spesielt tydelig gjennom opprettelsen av de nye byråene EBA, ESMA og EIOPA. Det er også vist at opprettelsen av de europeiske tilsynsmyndighetene har medført økt horisontal kontakt mellom Finanstilsynet og søsterdirektorater i andre EU-land. Dette tyder på at EU-systemet også kan betegnes som en form for nettverksadministrasjon. Videre er det vist at Finanstilsynet er en viktig premissgiver i arbeidet med EU-regelverk. Tilsynet skriver forslag til forskrifter, og gjør mye av forberedelsene både før komitémøter og når regelverk skal implementeres i norsk lov. I det kan det ligge en reell innflytelse hva angår hvilke synspunkter som fremmes i EU-fora, samt EU-regelverket blir implementering og anvendelse i norsk rett. Ytterligere er det vist at tilsynsrollen oppfattes som den viktigste rollen for samtlige informanter. Tilsynsrollen er forenlig med at man kan være en del av to administrasjoner samtidig. Dette skyldes at tilsynsrollen er den samme uavhengig av hvilke fora man deltar i. Disse funnene styrker flernivåperspektivet.

Historisk institusjonalisme har bidratt til å forklare spor av stivhengighet i forholdet mellom tilsynet og departementet. Det hierarkiske mønsteret i styringskjeden har medført en jevn og god kontakt mellom tilsynet og departementet. Departementet har delegert myndighet til tilsynet og samtidig benyttet seg av tilsynets kompetanse og ressurser. Dette handlingsmønsteret er videreført i tilsynets arbeid med EU-regelverk og kan anses som en viktig årsak til stivhengighet. Samtidig er det vist at tilsynet med tiden har fått økt myndighet fra FIN i arbeidet med EU-regelverk. Dette er tegn på gradvis tilpasning som et resultat av økt arbeidsmengde i forbindelse med regelverksarbeid i EU-sammenheng. Likevel har det ikke skjedd vesentlige endringer i forholdet mellom tilsynet og departementet. Dette er som vist et resultat av den institusjonelle robustheten som ligger til grunn i den nasjonale styringskjeden. Tegn på institusjonell robusthet foreligger også innad i tilsynet ettersom det har skjedd få endringer i organisasjonen til tross for økt arbeid med EU-regelverk. Det er også vist til spor av stivhengighet i sammenheng med det nordiske samarbeidet.

Samtidig er det pekt på at finanskrisen kan betegnes som et ytre sjokk som har medført endringer. Opprettelsen av de europeiske tilsynsmyndighetene har medført et sporskifte ved at disse er ilagt større myndighet og således har dette bidratt til en styrking av EU-nivået. I tillegg er det vist at de nasjonale mulighetene for tilpasning av regelverket minsker ved at regelverk fra EU på finansområdet nå utformes i større grad som forordninger. Dette tyder på

at den direkte formen for administrasjon styrkes ytterligere. Dette kan tyde på et brudd på stien ved at EU-nivået kan påvirke Finanstilsynet direkte uten å gå gjennom departementsnivået.

5 Konklusjon

Tema for denne oppgaven har vært norske direktorater og tilsyns deltakelse i arbeidet med EU-regelverk. Årsaken til at dette tema ble valgt er fordi studier har vist at tilslutningen til EØS-avtalen har medført at norske direktorater og tilsyn blir berørt av denne i betydelig grad i sitt daglige arbeid. Samtidig har studier vist at EU-systemet kan betegnes som en integrert administrasjon ved at nasjonale tilsyn og direktorater knyttes opp mot EU-nivået, både indirekte og direkte. I tillegg er det en økende trend at de deltar i nettverk med søsterdirektorater i andre EU-land. Studien har tatt for seg Finanstilsynet for å kartlegge et ”nytt” tilsyn i denne sammenhengen. Formålet var å undersøke i hvor stor grad ansatte i tilsynet deltar i fora i EU. Samtidig ville jeg belyse hvordan tilsynet i den sammenhengen forholder seg til departementet på den ene siden, og europeiske institusjoner på den andre siden. Dette ledet derfor frem til problemstillingen:

Hva kjennetegner Finanstilsynets forhold til nasjonale myndigheter og europeiske institusjoner i arbeidet med iverksetting av regelverk som har sin opprinnelse i EU, samt i arbeidet med utvikling av nytt EU-regelverk? Er det fortsatt det tradisjonelle hierarkiske mønsteret i den nasjonale styringskjeden som er gjeldende, eller er dette under press som en konsekvens av EØS?

Problemstillingen medførte at oppgavens design ble en casestudie. Teoriene som ble benyttet for å fortolke problemstillingen var intergovernmentalisme, flernivåperspektivet, og historisk institusjonalisme. Intergovernmentalisme og flernivåperspektivet ble valgt på bakgrunn av at de vektlegger ulike faktorer for å forklare samhandlingen mellom det nasjonale og det europeiske nivået. Teoriene kan ses om konkurrerende, men er blitt som komplementære. Dette er gjort for å kunne skape et større bilde og dermed belyse flere sider av problemstillingen. Historisk institusjonalisme ble valgt for å supplere de andre perspektivene, ved å gi en fortolkende ramme rundt de eventuelle endringene som har funnet sted.

For å innhente informasjon har jeg benyttet både skriftlige og muntlige kilder. De skriftlige kildene ble i stor grad benyttet som bakgrunnsinformasjon. Disse bidro også til at jeg kunne stille mer inngående spørsmål til informantene som ble intervjuet. Det ble totalt gjennomført fem intervjuer som danner store deler av grunnlaget for det empiriske materialet. De empiriske funnene i oppgaven har vist at tilsynet i stor grad deltar i fora på EU-nivå. Tilsynsansatte deltar i komiteer under Kommisjonen sammen med departementet eller på

vegne av FIN. Der bistår tilsynsansatte med faglige råd og innspill som er fornuftig sett i lys av norsk finansmarkedspolitik. Kommisjonsnivået er i hovedsak ansett for å være departementets nivå på bakgrunn av inndelingen i ulike nivåer gjennom den såkalte Lamfalussy-prosessen. Etter finanskrisen ble det også opprettet nye europeiske tilsynsmyndigheter, EBA, ESMA og EIOPA. Disse har erstattet komiteer i Kommisjonen og har samtidig blitt tildelt betydelig større myndighet enn de tidligere komiteene. De nye tilsynsmyndighetene er opprettet for å avlaste Kommisjonen i arbeidet med regelverksutforming. I tillegg har de ansvar for oppfølgingen av nasjonalstatene når det gjelder implementeringen av regelverket. Ansatte i Finanstilsynet deltar i komiteer og arbeidsgrupper under EBA, ESMA og EIOPA. En av informantene har også ledet en arbeidsgruppe under en av de europeiske tilsynsmyndighetene. Lamfalussy-prosessen inndeling av nivåer i regelverksprosessen har medført at det kun er tilsynsmyndigheter som har anledning til å delta under EBA, ESMA og EIOPA. Finanstilsynet orienterer derfor Finansdepartementet om relevante saker fra EBA, ESMA og EIOPA. Et annet hensyn som ligger bak opprettelsen av de nye tilsynsmyndighetene, var at man ønsket en likere implementering på tvers av EU-landene. Etter finanskrisen erkjente EU at den ulike implementeringen utgjorde et stort problem. Dette har derfor medført at det er en økende bruk av forordninger i regelverk som angår finanssektoren.

De empiriske funnene har også vist at ansatte i Finanstilsynet deltar i nettverk med søsterdirektorater. Det er et spesielt tett samarbeid med de nordiske landene fordi de nordiske finansmarkedene anses som spesielt like det norske. Samtidig benyttes også de nordiske landene som en kanal for å fremme norske interesser i EU-systemet. I tillegg er det utstrakt kontakt mellom Finanstilsynet og søsterdirektorater i EU-land. Dette gjelder særlig når regelverk skal tolkes og anvendes.

De empiriske funnene er blitt fortolket gjennom de teoretiske perspektivene. I lys av det intergovernmentale perspektivet er det vist at Finanstilsynet forhold til både nasjonale myndigheter og europeiske institusjoner må forstås gjennom Finanstilsynets plass i den hierarkiske styringskjeden i den norske forvaltningen. Tilsynsansatte oppfatter det som både viktig og riktig å forholde seg til departementet når de arbeider med regelverk som har sin opprinnelse i EU. Det er stor grad av koordinering mellom Finansdepartementet og Finanstilsynet i disse prosessene, og tilsynsansatte forholder seg lojalt til departementet. Departementet fremstår på den måten som en kanal ut mot EU, og det hierarkiske mønsteret i

den nasjonale styringskjeden opprettholdes. Dette støtter antakelsene i det intergovernmentale perspektivet. Samtidig er det vist at tilsynsansatte oppfatter rollen som fagekspert som den sterkeste, og at de dermed har lojalitet til egen organisasjon. Slik sett er rolleoppfatningen knyttet opp til den funksjonen de innehar i den nasjonale styringskjeden. Gjennom det intergovernmentale perspektivet vil nasjonale embetsmenns tilhørighet og rolleoppfatning endres når de deltar i forum på den europeiske arenaen. Denne antakelsen kan forklare at ansatte i Finanstilsynet oppfatter seg selv som representanter fra Norge når de deltar i komiteer under Kommisjonen. Dette til tross for at de føler sterkest tilhørighet til tilsynet og fagrollen ellers. Det kan derfor tolkes som et skifte i tilhørighet fra fagrollen på den nasjonale arenaen, til nasjonal tilhørighet på den europeiske arenaen. Samtidig tyder dette på at tilsynet er en del av indirekte administrasjon i EU.

Flernivåperspektivet er benyttet for å supplere den intergovernmentale forståelsen av EU-systemet. De teoretiske variablene vertikal og horisontal spesialisering samt forståelsen av primær- og sekundærstruktur, er benyttet for å fortolke fremveksten av et flernivåsystem. Opprettelsen av EBA, ESMA og EIOPA er et uttrykk for både horisontal og vertikal spesialisering på EU-nivået. Det er vist at den horisontale spesialiseringen både på EU-nivå og nasjonalt nivå har medført økt horisontal kontakt mellom Finanstilsynet og søsterdirektorater i andre EU-land. Dette tyder på at EU-systemet også kan betegnes som en form for nettverksadministrasjon. Den vertikale spesialiseringen har bidratt til at Finanstilsynet er koblet fra departementet og således kan kobles opp mot det europeiske nivået. Dette bidrar til å styrke antakelsen om at EU-systemet er en form for direkte administrasjon. Videre er det vist at Finanstilsynet er en viktig premissgiver i arbeidet med EU-regelverk. Tilsynet skriver forslag til forskrifter, og gjør mye av forberedelsene både før komitémøter og når regelverk skal implementeres i norsk lov. I det kan det ligge en reell innflytelse hva angår hvilke synspunkter som fremmes i EU-fora, samt EU-regelverkets implementering og anvendelse i norsk rett. Samtidig er det vist at både horisontal og vertikal spesialisering medfører at ansatte i Finanstilsynet oppfatter sterkest tilhørighet til rollen som fagekspert og tilsynsansatt. Tilsynsrollen er forenlig med at man kan være en del av to administrasjoner samtidig. Dette skyldes at tilsynsrollen er den samme uavhengig av hvilke fora man deltar i. Disse funnene styrker flernivåperspektivet.

Gjennom historisk institusjonalisme er det vist at det foreligger stor grad av stivhengighet i forholdet mellom tilsynet og departementer når tilsynet arbeider med EU-regelverk. Det

hierarkiske mønsteret i styringskjeden har medført en jevn og god kontakt mellom tilsynet og departementet generelt. Dette handlingsmønsteret er videreført i tilsynets arbeid med EU-regelverk og kan anses som en viktig årsak til stivhengighet. Samtidig er det vist at tilsynet med tiden har fått økt myndighet fra departementet i arbeidet med EU-regelverk. Dette er tegn på gradvis tilpasning som et resultat av økt arbeidsmengde i forbindelse med regelverksarbeid i EU-sammenheng. I tillegg er det vist tegn på stivhengighet i forholdet til de nordiske tilsynsmyndighetene. Det er samtidig vist at det har skjedd få endringer i forholdet mellom tilsynet og departementet. Dette er en konsekvens av den institusjonelle robustheten i den nasjonale styringskjeden. Det har foregått få endringer innad i tilsynet til tross for økt arbeidsmengde i forbindelse med tilslutningen til EØS-avtalen. Det er et tegn på institusjonell robusthet innad i Finanstilsynet.

På den annen side er det vist at finanskrisen har vært et ytre sjokk som har medført visse endringer til tross for institusjonell robusthet. Opprettelsen av de europeiske tilsynsmyndighetene har medført en styrking av EU-nivået. I tillegg har finanskrisen medført at det i større og større grad benyttes forordninger i regelverk som angår finansmarkedene. Forordninger gir lite rom for nasjonal tilpasning, og kan således forstås som en form for direkte implementering. Dette kan tyde på at den direkte formen for administrasjon forsterkes ytterligere. I tillegg kan det oppstå et diagonalt trykk på Finanstilsynet fra de europeiske tilsynsmyndighetene fordi disse er ilagt myndighet til å fatte beslutninger som er gjeldende for nasjonale tilsynsmyndigheter. Således kan dette tolkes som et brudd på stien ved at EU-nivået kan påvirke Finanstilsynet direkte uten å gå gjennom departementsnivået.

5.1 Fremblikk

Gjennom de empiriske funnene er det fremkommet at det foreligger en ny trend med økt myndighet til byråene på EU-nivå. EBA, ESMA og EIOPA involveres i en tidlig fase av regelverksarbeidet ved at de har ansvar for å utvikle forslag til regelverk som sendes videre til prosess i EU-systemet. Samtidig har disse fått i oppgave å skrive utfyllende retningslinjer om hvordan regelverket skal forstås og anvendes. Dette har medført at Kommisjonen fremstår mer som et ”politisk sekretariat” og at den i større grad er blitt likere nasjonale departementer. Det ser ut til at tilsyn og direktorater i større grad forholder seg til byråene fremfor Kommisjonen. Byråene fremstår på den måten som hovedarena for nasjonale tilsyn og direktorater. Dette er en ny observasjon i forhold til tilsvarende studier om nasjonale tilsyn og

direktoraters deltakelse i EU (Egeberg og Trondal 2011). Det kan derfor være interessant å undersøke om man kan se den samme trenden også for andre politikkområder ettersom dette er en betraktelig styrking av EU-nivået på nasjonale myndigheters bekostning. I tillegg er det pekt på at det er en økende tendens i bruken av forordninger i regelverket som angår finanssektoren. Dette har medført at nasjonale myndigheter får mindre rom for nasjonal tilpasning. Samtidig blir det norske regelverket vanskeligere og mindre oversiktlig fordi forordninger oversettes direkte, og regelverksspråket i EU er både tungt og uforståelig. Dette kan også være en trend som jeg anser som interessant å se videre på. Begge de nevnte trendene er imidlertid konsekvenser av finanskrisen og det kan dermed være for tidlig å kunne si noe om de også har forplantet seg til andre politikkområder.

Litteraturliste

Aberbach, Joel D. og Bert A. Rockman (2002). "Conducting and Coding Elite Interviews", *PS: Political Science and Politics*, 35, 673-676.

Andersen, Svein (2006). "Aktiv informantintervjuing", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22, 278-298.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Cini, Michelle (2010). "Intergovernmentalism", i Cini Michelle og Nieves Pérez-Solórzano Borragán. *European Union Politics Third Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Hix, Simon og Bjørn Høyland (2011). *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Egeberg, Morten (1992). "Konstruktiv statsvitenskap og forvaltingspolitikk", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 8:3, 185-204.

Egeberg, Morten (1999). "Transcending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making", *Journal of European Public Policy*, 6, 456-474.

Egeberg, Morten (2004). "An Organisational Approach to European integration: Outline of a complementary perspective", *European Journal of Political Research*, 43, 199-219.

Egeberg, Morten (ed) (2006a). *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan

Egeberg, Morten (2006b). "Europe's Executive Branch of Government in the Melting Pot: an Overview", i Egeberg, Morten. *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan

Egeberg, Morten (2006c). "The College of Commissioners: Executive Politics as Usual", i Egeberg, Morten. *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan

Egeberg, Morten (2008). "European Government(s): Executive Politics in Transition?" *West European Politics*, 31, 235-257.

Egeberg, Morten, Gunther Schaefer og Jarle Trondal (2003). "The many faces of EU committee governance", *West European Politics*, 26, 19-40.

Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2009). "National Agencies in the European Administrative Space: Government Driven, Commission Driven or Networked?", *Public Administration*, 87, 779-790.

Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2011). *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*, Europautredningens rapport nr. 1, Oslo: Utvalget for utredningen av Norges avtaler med EU.

Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hooghe, Liesbet og Gary Marks (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

King, Gary, Robert Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton: Princeton University Press.

Knutsen, Sverre (2006). "Finansiell stabilitet og velfungerende markeder? – Finanstilsyn etter det nyliberale skiftet", i *Erfaringer og Utfordringer. Kredittilsynets jubileumsskrift – 20 år som integrert finanstilsyn*.

March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

Martens, Maria (2006). "National Regulators between Union and Governments: a Study of the EU's Environmental Policy Network IMPEL", i Egeberg, Morten. *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan

Mydske, Tore (2011). *EØS-avtalens betydning for det norske finansmarkedet 1994-2011*. Europautredningens rapport nr. 17, Oslo: Utvalget for utredningen av Norges avtaler med EU.

Olsen, Johan P. (1992). "Analyzing Institutional Dynamics", i *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 3, 247-271.

Peters, B. Guy og Jon Pierre (2009). "Governance Approaches", i Antje Wiener og Thomas Diez. *European Integration Theory Second Edition*. Oxford: Oxford University Press.

- Peters, B. Guy (2005). *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*, London and New York: Pinter.
- Puchala, Donald J. (1999), "Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article", *Journal of Common Market Studies*, 37, 317-331.
- Repstad, Pål (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rosamond, Ben (2010). "New Theories of European Integration", i Cini, Michelle og Nieves Pérez-Solórzano Borragán. *European Union Politics*. Third Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Selvig, Erling (2006). "Utviklingen av et samlet lovverk på finansområdet", i *Erfaringer og utfordringer. Kredittilsynets jubileumsskrift – 20 år som integrert finanstilsyn*.
- Steinmo, Svein (2008). "What is Historical Institutionalism?", i Donatella Della og Michael Keating eds. *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Støle, Øivind (2006). "Towards a Multilevel Union Administration? The Decentralization of EU Competition Policy", i Egeberg, Morten. *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Tansey, Oisín (2007). "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling", *PS: Political Science and Politics*, 40, 765-772.
- Ugland, Trygve og Frode Veggeland (2006). "The European Commission and the Integration of Food Safety Policies across Levels", i Egeberg, Morten. *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan
- Vestlund, Nina (2009). *En integrert europeisk administrasjon? Statens legemiddelverk i en ny kontekst*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, ARENA rapport, nr.04, Oslo: ARENA.
- Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods. Fourth Edition*. London: Sage.

Informanter

Fire informanter ansatt i Finanstilsynet.

En informant, tidligere ansatt i Finanstilsynet.

Offentlige dokumenter og nettsider

Finanstilsynets årsmelding 2009.

Finanstilsynets årsmelding 2010.

Finanstilsynets årsmelding 2011.

Finanstilsynets Strategi 2010-2014.

Finanstilsynet (2009a). "Historie".

<http://www.finanstilsynet.no/no/Venstremeny/Om-Finanstilsynet/Organisasjon/Historie/>

besøkt 30.03. 2012.

Finanstilsynet (2009b). "Om Finanstilsynet".

<http://www.finanstilsynet.no/no/Venstremeny/Om-Finanstilsynet/> besøkt 30.03.2012.

Finanstilsynet (2011a). "Reform av tilsynsstrukturen i EU – nye europeiske tilsynsmyndigheter".

http://www.finanstilsynet.no/no/Artikkelarkiv/Pressemeldinger/2011/1_kvartal/Reform-av-tilsynsstrukturen-i-EU--nye-europeiske-tilsynsmyndigheter/ besøkt 18.03.12.

Finanstilsynet (2011b). "Styre og ledelse".

<http://www.finanstilsynet.no/no/Venstremeny/Om-Finanstilsynet/Organisasjon/Styre-og-ledelse/> besøkt 05.04.2012.

Finanstilsynet (2012a). "Organisasjonskart".

<http://www.finanstilsynet.no/no/Venstremeny/Om-Finanstilsynet/Organisasjon/Organisasjonskart/> besøkt 05.04.2012.

Finanstilsynet (2012b). "Lamfalussy".

<http://www.finanstilsynet.no/no/Venstremeny/Om-Finanstilsynet/Samarbeid/Internasjonalt/Samarbeid-innenfor-EUEOS/Lamfalussy-/> besøkt 17.04.2012.

Finanstilsynet (2012c). "Regelverksutvikling – EØS regler". Brev fra Finanstilsynet til Finansdepartementet 19.01.2012.

http://www.finanstilsynet.no/Global/Venstremeny/Brev_vedlegg/2012/Regelverksutvikling%20-%20E%c3%98S_brev_19januar2012.pdf besøkt 20.04.2012.

Kredittilsynets årsmelding 1993 – Vedlegg 1. "Tilpasning til EØS-regelverket".

Kredittilsynets årsmelding 1999.

Lamfalussy-rapporten (2001). "Final Report of The Committee of Wise Men on The Regulation of European Securities Markets".

http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf besøkt 09.04.2012.

NOU 2011: 8. *Ny finanslovgivning*. Oslo: Banklovkommisjonen.

NOU 2012:2. *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Europautredningen.

Regjeringen (2011). "Regjeringens arbeid for å bevare norsk innskuddsgaranti".

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/taler_artikler/taler_og_artikler_av_ovrig_politisk_lede/taler-og-artikler-av-statssekretar-ole-m/2010/regjeringens-arbeid-for-a-bevare-norsk-i.html?id=625421 besøkt 05.04.2012.

Regjeringen (2012a). "Tildelingsbrev".

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/tildelingsbrev.html?id=499309> besøkt 30.03.2012.

Regjeringen (2012b). "Den norske innskuddsgarantiordningen"

<http://www.regjeringen.no/nn/Subnettstader/europaportalen/nyheter-europaportalen.html?contentid=634479&id=449646> besøkt 05.04.12.

Vedlegg

Intervjuguide

Tema

Finanstilsynets forhold til Finansdepartementet/EU/nettverk i utforming og implementering av EU-regelverk.

Formål med intervjuet

- Få informasjon om, innsikt i og forståelse for Finanstilsynets arbeid med utforming og implementering av EUs regelverk. Hvilke prosesser er det som foregår i dette arbeidet, hva er de viktigste relasjonene. Hvor stor er innflytelsen fra ulike aktører på tilsynets arbeid? Innsikt og forståelse for forholdet mellom Finanstilsynet og Finansdepartementet, forholdet mellom tilsynet og Kommisjonen, og tilsynet og EBA, ESMA og EIOPA. I tillegg få innsikt i og forståelse for hvordan forholdet til nasjonale myndigheter og europeiske institusjoner påvirker tilsynsansattes identiteter, interesser, rolleoppfatning og lojalitet.
- Båndopptaker vil benyttes. Informantene vil anonymiseres og informasjonen vil bli behandlet konfidensielt. Taushetsplikt. Studien er meldt til NSD.

Fase 1: Iverksettings- og praktiseringsfasen

- Arbeidsoppgaver i forbindelse med implementeringen av regelverk fra EU? Arbeidsdelingen mellom tilsynet og departementet?
- Hvordan skal reglene iverksettes/ rom for utøvelse av skjønn? Hvem styrer denne skjønnnsbruken? Tilsynet selv/FIN/Kommisjonen/Nettverk? Hvor viktig er (evt.) de ulike instansenes innflytelse?
- Kontakt med Kommisjonen/komiteer/søsterdirektorater? Direkte kontakt eller går den gjennom FIN?
- I hvilken grad mottar dere signaler/anbefalinger fra de ovennevnte organene? Oppstår det kryssende signaler/forventninger? Eventuelt konflikter?
- Utvikler man ulike roller eller interesser man identifiserer gjennom arbeidet? Ulike rolleoppfatninger? Ekspertgruppene/komiteene/nettverk? Overlappende? I tillegg?

Erstatter de gamle? Ulike roller/identiteter i ulike fora/organer? Motsetninger mellom rollene?

Fase 2: Utvikling av nytt/endring av eksisterende regelverk

- Tilsynets arbeid med utforming av regelverk i EU? Hvilke komiteer deltar man i og hvordan fungerer samarbeid/arbeidsdeling der? Hvordan er arbeidsdelingen mellom tilsynet og departementet?
- Hvilke instruksjoner får de som deltar? Representerer man Norge eller sitt fagfelt? Eventuell mulighet skjønn? Hvem styrer denne skjønnssbruken? Tilsynet selv/ FIN/ Kommisjonen/ Nettverk? Hvor viktig er (evt.) de ulike instansenes innflytelse?
- Hvordan er tilsynets kontakt med europeiske organer lagt opp (i denne fasen) Direkte kontakt med Kommisjonen/komiteer/søsterdirektorater? Eller er denne kontakten gjennom FIN?
- I hvilken grad mottar dere signaler/anbefalinger fra de ovennevnte organene? Oppstår det kryssende signaler/forventninger? Eventuelle konflikter som et resultat av ulike anbefalinger?
- Ulike rolleoppfatninger? Ekspertgruppene/komiteene/nettverk? Utvikler man ulike roller, identiteter eller interesser man identifiserer gjennom arbeidet? Overlappende roller? I tillegg? Erstatter det gamle? Ulike roller/identiteter i ulike fora/organer? Motsetninger mellom rollene?
Oppfatter man disse rollene annerledes i arbeidet med å utarbeide regler fremfor å sette regler ut i praksis?
- Innskuddsgarantidirektivet. Skiller arbeidet med dette direktivet seg fra arbeid med andre direktiver/regelverk?
- Eventuelle sterke signaler/instruksjoner fra FIN?
- Ønsker du å tilføye noe?
- Er det noen flere jeg bør snakke med?
- Kan jeg ta kontakt senere for eventuelle oppfølgingsspørsmål eller for oppklaring?
- Tusen takk for hjelpen.

